

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Konrad Dussel
75 JAHRE ÖFFENTLICH-
RECHTLICHER RUNDFUNK

Dieter Dörr
ÖFFENTLICH-RECHTLICHER
RUNDFUNK ZWISCHEN RECHT
UND POLITIK

Barbara Thomaß
DER ÖFFENTLICH-
RECHTLICHE RUNDFUNK
IN INTERNATIONALER
PERSPEKTIVE

Annette Dittert
DIE BBC VOR
UNGEWISSER ZUKUNFT

Korbinian Frenzel
„WIR MÜSSEN UNBEDINGT
DEBATTENFÄHIG BLEIBEN“

*I. Jakobs · N. Jakob ·
T. Schultz · M. Ziegele · O. Quiring ·
N. Fawzi · Chr. Schemer · D. Stegmann ·
Chr. Viehmann*
MEDIENVERTRAUEN
IN KRISENZEITEN

Mandy Tröger
DER OSTEN ALS CHANCE

Christian Meier
ZUR ZUKUNFT DES
ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN
RUNDFUNKS

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

APuZ 25/2023

KONRAD DUSSEL

75 JAHRE ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland hat seit dem Zweiten Weltkrieg eine beeindruckende Entwicklung genommen. Gleichwohl wird er Antworten finden müssen auf Veränderungen in der Medienlandschaft und die an ihn herangetragenen Reformervwartungen.

Seite 04–11

DIETER DÖRR

ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK ZWISCHEN RECHT UND POLITIK

Die vom Bundesverfassungsgericht ausgestaltete Rundfunkfreiheit sichert einerseits die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gibt dem Gesetzgeber andererseits aber einen Gestaltungsspielraum, den es demokratiefunktional zu nutzen gilt.

Seite 12–17

BARBARA THOMAS

DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IN INTERNATIONALER PERSPEKTIVE

In der derzeitigen Reformdiskussion über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland gerät allzu schnell aus dem Blick, was dieser für Gesellschaft und Demokratie leistet. Ein vergleichender Blick in andere Mediensysteme kann hier hilfreich sein.

Seite 18–24

ANNETTE DITTERT

DIE BBC VOR UNGEWISSE ZUKUNFT

Die BBC, ältester und prestigeträchtigster „Public Broadcaster“ der Welt und Vorbild für das deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunksystem, steht unter Beschuss durch konservative Regierungen und feindlich gesinnte Wettbewerber. Ihre Zukunft ist ungewisser denn je.

Seite 25–29

KORBINIAN FRENZEL

„WIR MÜSSEN UNBEDINGT DEBATTENFÄHIG BLEIBEN“

Objektivität, Unparteilichkeit, Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit gehören zu den Programmgrundsätzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Ein Gespräch mit DLF-Redakteur Korbinian Frenzel über Anspruch und Wirklichkeit guter öffentlich-rechtlicher journalistischer Praxis.

Seite 30–33

I. JAKOBS · N. JACKOB · T. SCHULTZ · M. ZIEGELE · O. QUIRING · N. FAWZI · CHR. SCHEMER · D. STEGMANN · CHR. VIEHMANN
MEDIENVERTRAUEN IN KRISENZEITEN

In Zeiten von Unsicherheit sind verlässliche Informationsquellen besonders wichtig. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk nimmt hier eine besondere Stellung ein. Nach wie vor erfreut er sich hoher Vertrauenswerte, Kritik und Skandale bleiben aber nicht folgenlos.

Seite 34–41

MANDY TRÖGER

DER OSTEN ALS CHANCE

Nach 1990 wurden die Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ohne größere Diskussion auf den Osten übertragen. Dabei gäbe es gerade aus der Wendezeit Ideen und Impulse, die auch für die heutige Reformdebatte hilfreich sein könnten.

Seite 42–47

CHRISTIAN MEIER

ZUR ZUKUNFT DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Die Öffentlich-Rechtlichen befinden sich in einer Transformationsphase zwischen Grundversorgungsauftrag und neuen digitalen Welten. Damit der Kern ihres Auftrags nicht verloren geht, muss diese Phase von Gesellschaft und Politik aktiv begleitet werden.

Seite 48–54

EDITORIAL

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht fast überall in Europa unter Druck. Meist drehen sich die Debatten um Art und Umfang seiner Finanzierung, seinen Programmauftrag oder zukünftige Digitalisierungsstrategien. Mitunter versuchen Regierungen aber auch, die öffentlich-rechtlichen Sender inhaltlich und personell unter Kontrolle zu bringen. In Ungarn und Polen sind diese Versuche so weit gediehen, dass die betroffenen Sender den Charakter eines Staatsfunks angenommen haben. In Italien ist die Regierung ebenfalls bestrebt, die Unabhängigkeit der RAI zu beschneiden, im Vereinigten Königreich ist dies den unterschiedlichen Tory-Regierungen der vergangenen Jahre bereits teilweise gelungen. Die BBC, einst leuchtendes Vorbild auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, hat merklich an Reputation eingebüßt.

Auch in Deutschland steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Kritik. Diese reicht vom Vorwurf, verschwenderisch mit Beitragsgeldern umzugehen, bis hin zur Unterstellung, parteipolitisch dominierte Rundfunkräte oder die Staatskanzleien beeinflussten unzulässig Personal- und Programmentscheidungen. Auch wenn viele dieser Vorwürfe unbegründet erscheinen, zeigen die Reformdiskussionen innerhalb wie außerhalb der Funkhäuser doch, dass Veränderungsbedarf besteht. Die Weigerung des Landtags von Sachsen-Anhalt 2020, einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags zuzustimmen, die Debatten um die Ausgewogenheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aber auch die tatsächlichen und vermeintlichen Skandale innerhalb der Anstalten tragen dazu bei, dass sich hierzulande die Diskussion um die Zukunft der Öffentlich-Rechtlichen verschärft.

Dabei zeigt gerade der vergleichende Blick ins europäische Ausland, wie vorbildlich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland grundsätzlich funktioniert. Seine institutionell gesicherte Staatsferne, die weitgehend entpolitisierte Festsetzung des Rundfunkbeitrags und sein nach wie vor gehaltvolles Informationsangebot haben ihn, mit maßgeblicher Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts, zu einer wichtigen Stütze der Demokratie werden lassen. Das sollte nicht in Vergessenheit geraten, wenn über Reformwege und zukünftige Strukturen und Inhalte verhandelt wird.

Sascha Kneip

VOM MONOPOL ZU KOMPLIZIERTER KONKURRENZ

75 Jahre öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland

Konrad Dussel

Bis 1945 hatte der nationalsozialistische Staat den Rundfunk in Deutschland fest vereinnahmt. Gezielt war das Radio zu einem Unterhaltungsmedium ausgebaut worden, das die Kulisse für sorgfältig geplante Propaganda bot; das noch kaum entwickelte Fernsehen war daneben nahezu bedeutungslos. Für die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs war es deshalb geradezu selbstverständlich, die vorhandenen Organisationsstrukturen zu zerschlagen, die technischen Gegebenheiten aber zu nutzen und sogleich eigene Programmangebote auszustrahlen. In Hamburg gelang es den Briten am 4. Mai 1945, nur wenige Stunden nach der Einstellung des nationalsozialistischen Sendebetriebs, mit ihrem neuen „Radio Hamburg“ zu beginnen. In Berlin konnten die Sowjets am 13. Mai erste eigene deutsche Programme präsentieren.

Doch wie sollte es nun weitergehen? Die Sowjets sahen kein grundsätzliches Problem in der staatlichen Organisation des Rundfunks; so hielten sie es auch im eigenen Land. In abgeschwächter Form galt dies auch für die Franzosen, und selbst so mancher deutsche Politiker war der Meinung, dass der demokratische Staat durchaus berechtigt sei, demokratischen Rundfunk zu produzieren. US-Amerikaner und Briten hatten hingegen ganz andere Vorstellungen. Die Amerikaner waren ein kommerziell organisiertes Angebot gewohnt, in dem Werbung eine zentrale Rolle spielte. Mit den durch sie erzielten Einnahmen wurden die Programme finanziert, und Regierung wie Parteien hatten sich mit dieser Vorgabe zu arrangieren. Auf das kriegszerstörte Deutschland war dieser Ansatz jedoch nicht zu übertragen; nennenswerte Werbeeinnahmen waren selbst mittelfristig nicht zu erwarten. Vor diesem Hintergrund gewann das britische Modell seine Überzeugungskraft: Rundfunk als staatsfern organisierter öffentlicher Service, wie dies im Ver-

einigten Königreich mit der British Broadcasting Corporation (BBC) bereits seit rund zwei Jahrzehnten sehr erfolgreich verwirklicht wurde.

GRUNDLEGUNG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

In Hamburg war der improvisierte Militärsender schnell zu einer Rundfunkanstalt für die gesamte britische Besatzungszone ausgebaut worden. Am 22. September 1945 nahm der neue Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) unter britischer Leitung seine Arbeit auf. Von vornherein war dies nur als Übergangslösung gedacht, die eine Übertragung in deutsche Verantwortung vorbereiten sollte. Aber erst am 1. Januar 1948 war es so weit: Eine britische Verordnung etablierte den NWDR als „unabhängige Anstalt zur Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen unterhaltender, bildender und belehrender Art“, die ihre Programme „in voller Unabhängigkeit von Einflüssen des Staates und parteipolitischen Richtungen“ präsentieren sollte.⁰¹

Gewährleistet werden sollte dies durch zwei fundamentale Regelungen: zum einen durch von den Rundfunkhörern zu entrichtende Gebühren, zum anderen durch eine komplexe Organisation der Anstaltsleitung. Satzungsmäßige Organe des NWDR waren der Hauptausschuss mit 16 Mitgliedern, der von ihm gewählte siebenköpfige Verwaltungsrat und der durch diesen zu ernennende Generaldirektor.

Über die Zusammensetzung des Hauptausschusses war lange zwischen Briten und Deutschen gerungen worden. Letztlich besaß er zwar eine gewisse Staatsferne, da nicht nur zwei Kirchenvertreter, sondern beispielsweise auch der Präsident der Staatlichen Musikhochschule in Köln oder der Vorsitzende des Deutschen Ge-

werkschaftsbundes zu Mitgliedern ernannt wurden. Erheblicher Staatseinfluss war jedoch alleine schon dadurch garantiert, dass neben ihnen auch die Ministerpräsidenten der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie der Bürgermeister Hamburgs berufen wurden.

Der NWDR war eine durch britische Verordnung begründete zentralistische Anstalt für die gesamte britische Besatzungszone; er hatte auch den britischen Sektor in Berlin zu versorgen. Die Amerikaner beschritten einen anderen Weg. Sie übernahmen zwar grundsätzlich das britische Modell, setzten jedoch auf unterschiedliche Anstalten für jedes Land in ihrer Besatzungszone. Außerdem bestanden sie darauf, dass jede Anstalt durch ein deutsches, allerdings von ihnen zu genehmigendes Gesetz begründet werden sollte. Als erstes kam in diesem Sinne das „Gesetz über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts ‚Der Bayerische Rundfunk‘“ vom 10. August 1948 zustande,⁰¹ als zweites das „Gesetz über den Hessischen Rundfunk“ vom 2. Oktober 1948.⁰² Mit ihnen wurden die bis heute gültigen zentralen Begriffe für die öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation eingeführt: Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant. Ausdrücklich wurde in Paragraph 5 des hessischen Gesetzes der besondere Anspruch des 17-köpfigen Rundfunkrats formuliert: „Der Rundfunkrat vertritt die Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks.“ In beiden Rundfunkräten wurde der Staat jeweils nur von einem Vertreter der Landesregierung repräsentiert, die Politik darüber hinaus jeweils durch fünf Abgeordnete des Landtags, in Bayern zudem durch drei des Senats. Ähnlich wie im Hauptausschuss des NWDR gab es daneben Vertreter der Religionsgemeinschaften, der Kultur und der Wirtschaft. Vom jeweils siebenköpfigen Verwaltungsrat waren nur vier Mitglieder vom Rundfunkrat zu wählen; die drei anderen waren qua Amt festgelegt. Dem Rundfunkrat war es vorbehalten, den Intendanten zu wählen.

01 Vgl. Präambel der Verordnung 118 bzw. §1 der ihr angeschlossenen Satzung unter <https://portal.dnb.de/bookviewer/view/1026627605#page/654/mode/1up>.

02 Vgl. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 18 vom 26. August 1948, S. 135–138, https://periodika.digitale-sammlungen.de/bgvbl/seite/bsb00009142_00175.

03 Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 24 vom 4. November 1948, S. 123 ff., <https://starweb.hessen.de/cache/GVBL/1948/00024.pdf#page=1>.

Nach diesen Vorbildern entstanden auch das „Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts – ‚Radio Bremen‘“ und – nach langen Verhandlungen und zwei von den Amerikanern abgelehnten Vorläufern – das „Gesetz Nr. 1039 Radiogesetz“ vom 6. April 1949, das den Süddeutschen Rundfunk (SDR) in Stuttgart begründete.⁰⁴ Schon Ende 1948 war schließlich auch eine Anstalt für die gesamte französische Besatzungszone gegründet worden, der Südwestfunk (SWF) mit Sitz in Baden-Baden. Wie in Hamburg war auch hier die Grundlage durch eine einfache Verordnung durch den französischen Militärgouverneur mit der Verordnung Nr. 187 vom 30. Oktober 1948 geschaffen worden.⁰⁵

Die Zusammenarbeit der Sender, die schon 1946 begonnen hatte, wurde in der Folgezeit von den Intendanten der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalten fortgesetzt. Am 5. August 1950 kamen sie in München zur konstituierenden Sitzung der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“ zusammen. Jahrelang wurde nur mit dieser ausladenden Bezeichnung gearbeitet; erst 1954 wurde die handlichere Abkürzung ARD eingeführt.⁰⁶

NICHT NUR RADIO, AUCH FERNSEHEN

„Rundfunk“ – das war Ende der 1940er Jahre in Deutschland bloß Radio, und zwar auf der Mittelwelle mit nur einem Programm pro Anstalt. Angesichts der Fülle der möglichen Angebote und der verschiedenen Interessen der Hörerschaft war dies zweifellos sehr unbefriedigend. Die Anstalten suchten nach Alternativen und fanden sie durch Erschließung eines neuen Frequenzbereichs, der Ultrakurzwelle (UKW). Allerdings war dies mit einem doppelten Problem

04 Vgl. Gesetzblatt der Freien und Hansestadt Bremen Nr. 48 vom 22. November 1948, S. 225 f.; Regierungsblatt der Regierung Württemberg-Baden Nr. 10 vom 12. Mai 1949, S. 71–74, <https://digital.blb-karlsruhe.de/blbihd/periodical/pageview/993069>.

05 Vgl. Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne Nr. 215 vom 5. November 1948, S. 1756–1760, <https://digital.blb-karlsruhe.de/blbz/periodical/pageview/6190996>.

06 Die Geschichte der verschiedenen Anstalten ist breit erforscht. Zusammenfassende Überblicke mit weiterführenden Literaturhinweisen durch Hans Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, München 1980; Konrad Dussel, Deutsche Rundfunkgeschichte, Köln 2022⁴, S. 215 ff.

verbunden: Es bedurfte des Aufbaus neuer Sendeanlagen und auf Nutzerseite neuer Empfangsgeräte. Es dauerte Jahre, bis der UKW-Empfang zum Standard und damit die Programmauswahl erhöht werden konnte.

Parallel dazu wurde das neue Medium Fernsehen eingeführt.⁰⁷ Seine Grundzüge waren schon in den 1920er Jahren entwickelt worden, und seit den 1930ern wurden auch in Deutschland praktische Versuche unternommen. Sie wurden zwar durch das Kriegsende unterbrochen, aber die Techniker, die sie betrieben hatten, waren hartnäckig. In Hamburg gelang es im Sommer 1948 Werner Nestel, der 1947 Technischer Direktor des NWDR geworden war, Unterstützung für seine Pläne zu erlangen: Am 19. Juli stimmte die britische Militärregierung und am 13. August der Verwaltungsrat des NWDR dem Aufbau eines Fernsehversuchsbetriebs zu.

Schnell zeigte sich, dass es nicht möglich sein würde, dass alle sechs Anstalten wie beim Hörfunk auch beim Fernsehen jeweils ein eigenes Programm produzieren könnten. Das überstieg nicht nur die finanziellen Möglichkeiten der fünf kleineren Anstalten, es war selbst für die größte, den mit Abstand finanzstärksten NWDR, zu teuer. Man musste also zusammenarbeiten, und die Grundlage dazu schuf ein vom NWDR vorbereiteter Fernsehvertrag. Er wurde von den Intendanten am 27. März 1953 in Hannover unterzeichnet und begründete das „Deutsche Fernsehen“. Zunächst sollte es nur ein tägliches Zwei-Stunden-Programm in Schwarzweiß geben; an Farbe dachte damals noch niemand. Alle Anstalten sollten dazu nach einem festen Schlüssel Beiträge liefern. Dieses Grundprinzip gilt bis heute, auch wenn es im Detail im Laufe der Jahrzehnte zahlreiche Veränderungen gab. Die Anfangsregel war einfach: Der NWDR sollte die eine Hälfte des Programms beisteuern, die fünf anderen Anstalten die andere mit Anteilen von jeweils zehn Prozent.

Der tatsächliche Start des „Deutschen Fernsehens“ in der Bundesrepublik ließ jedoch auf sich warten. Die Bundespost war nicht ohne Weiteres in der Lage, die Landesanstalten so weit miteinander zu verbinden, dass der Programmaustausch und damit die flächendeckende Programmaus-

strahlung technisch einigermaßen problemlos möglich war. Bloß im NWDR-Bereich gab es bereits seit dem 25. Dezember 1952 einen regelmäßigen Programmdienst – und auch das nur, weil in der DDR schon am 21. Dezember 1952 anlässlich Stalins 73. Geburtstag mit einem offiziellen regelmäßigen Versuchsprogramm begonnen worden war. Erst am 1. November 1954 konnte das „Deutsche Fernsehen“ bundesweit beginnen.

Sein Erfolg stand nicht mehr infrage. Ereignisse wie die internationale Direktübertragung der Krönungsfeierlichkeiten für Queen Elisabeth II. am 2. Juni 1953 oder die Sendungen zur Fußballweltmeisterschaft 1954 in der Schweiz hatten eine ungeheure Nachfrage ausgelöst. Waren bis zum Jahresende 1952 gerade einmal 4000 Geräte (mit Bildschirmgrößen von 22 × 22 cm) verkauft worden, so gab es 1955 bereits 200 000 angemeldete Geräte. 1957 wurde schon die Millionengrenze überschritten.

POLITISCHE PROBLEME

Das Prinzip eines staatsfernen öffentlich-rechtlichen Rundfunks war in der deutschen Politik bloß widerstrebend akzeptiert und nur durch den Druck der Militärregierungen durchgesetzt worden. Als die Anstalten einmal gegründet waren und ihre Leistungsfähigkeit bewiesen hatten, wurde es jedoch nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt. Aufgrund der technischen Gegebenheiten, die nur ein begrenztes Programmangebot in Hörfunk und Fernsehen ermöglichten, war an eine Pluralität der Anbieter wie bei der Presse nicht zu denken. Unter diesen Umständen schien es tatsächlich sinnvoller, stattdessen auf eine gewisse Binnenpluralität in den Anstalten zu setzen, verankert im zentralen Rundfunkrats-Prinzip.

Dieses grundsätzliche Einverständnis hinderete die zentralen Akteure allerdings nicht daran, diverse Veränderungen im Detail durchzusetzen, um die ursprüngliche Staatsferne ein Stück weit zu reduzieren. Hier spielten zunächst einmal Länderinteressen eine Rolle. Im Südwesten war die Lage besonders kompliziert: Hier war der SWF auf der Basis einer französischen Verordnung für die von der Besatzungsmacht neu geschaffenen Länder Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern entstanden. Das damalige Land Württemberg-Baden, in der amerikanischen Besatzungszone gelegen, wurde dagegen vom SDR aus Stuttgart versorgt. Als nun das

⁰⁷ Vgl. Joan Kristin Bleicher, *Institutionsgeschichte des bundesrepublikanischen Fernsehens*, in: Knut Hickethier (Hrsg.), *Geschichte des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, München 1993, S. 67–134.

neue Bundesland Baden-Württemberg entstehen sollte, konnte man sich nicht zu einer großzügigen Neuregelung und Zusammenlegung durchringen. In letzter Minute wurde der SWF durch einen Staatsvertrag in seiner bestehenden Form bestätigt. Die Fusion von SDR und SWF zum SWR, dem Südwestrundfunk, wurde erst 1998 vollzogen.

Im Norden und Nordwesten hatte man ein anderes Problem. Hier fühlte sich das Land Nordrhein-Westfalen nicht angemessen vom Hamburger NWDR versorgt. Schon 1953 war die ursprüngliche NWDR-Konstruktion ein Stück weit verändert worden. Nach komplizierten Verhandlungen konnte sich West-Berlin aus der großen früheren Zonen-Anstalt lösen. Am 5. November 1953 beschloss das Abgeordnetenhaus das „Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt ‚Sender Freies Berlin‘“. Anschließend wurde über die nächste Teilung verhandelt. Die entscheidende Weiche wurde gestellt, als der Landtag in Nordrhein-Westfalen am 12. Mai 1954 das Gesetz über die Gründung des Westdeutschen Rundfunks verabschiedete. Nun mussten die drei norddeutschen Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein handeln. Am 16. Februar unterzeichneten sie den Staatsvertrag über die Gründung des NDR. Die Rundfunkkräfte wurden nun direkt von den Landtagen gewählt.⁰⁸

Aber über welche Möglichkeiten verfügte die Bundesregierung? Sollte sie sich tatsächlich völlig aus der Gestaltung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen heraushalten müssen? Ihre Einflussmöglichkeiten bei den bestehenden Landesanstalten waren sehr begrenzt, weshalb sie sich über neue Angebote Gedanken machte. Für Bundeskanzler Konrad Adenauer und seine Berater ergaben sich hier vor allem zwei Ansatzpunkte: beim Auslandshörfunk und beim zu erwartenden zweiten nationalen Fernsehprogramm. Zwar dauerte es Jahre, bis die Deutsche Welle und der Deutschlandfunk als Bundesanstalten gegründet werden konnten, die Verhandlungen, die beim Fernsehen geführt werden mussten, waren aber noch viel komplizierter. Ziel Adenauers war die Gründung eines von der Regierung zu kontrollierenden „Deutschland-Fernsehens“.

Dieser Plan stieß nicht nur bei den Landesanstalten, sondern auch bei den Länderregierungen auf erbitterten Widerstand. Nachdem Adenauer mit Bundesjustizminister Fritz Schäffer am 25. Juli 1960 den Gesellschaftsvertrag und die Satzung der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ unterzeichnet hatte, erhoben die Länder Hamburg, Hessen, Bremen und Niedersachsen Klage beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, weil sie ihre Rechte verletzt sahen. Um nicht vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden, erließ das Gericht am 17. Dezember 1960 eine Einstweilige Verfügung, dass vor der Urteilsverkündung in der Hauptsache, die dann am 28. Februar 1961 erging, kein zweites nationales Fernsehprogramm ausgestrahlt werden dürfe. In seinem Maßstäbe setzenden Urteil wiesen die Karlsruher Richter Adenauers Pläne klar zurück: Das Grundgesetz schloss aus ihrer Sicht aus, dass der Staat Rundfunk veranstaltet. Öffentlich-rechtliche Anstalten waren für sie eine naheliegende, allerdings nicht die einzige Organisationsform. Sie ließen auch Alternativen zu, wenn in ihnen „alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt“.⁰⁹

VERMEHRUNG UND PROFILIERUNG DER PROGRAMME IN DEN 1960ER UND 1970ER JAHREN

Das Bundesverfassungsgericht hatte Adenauers Fernseh-Pläne zunichte gemacht. Aber wie sollte das technisch mögliche zweite Fernsehprogramm Realität werden? Am 17. März 1961 entschieden sich die Ministerpräsidenten der Länder einstimmig dafür, diese Aufgabe nicht den Landesanstalten zu übertragen. Es sollte eine neue, von den Ländern gemeinsam getragene Anstalt entstehen. Am 6. Juni 1961 unterzeichneten sie den Staatsvertrag über das ZDF, das Zweite Deutsche Fernsehen.¹⁰

Die Frage war jedoch, ob die technisch vorhandenen Möglichkeiten so lange ungenutzt blei-

08 Vgl. § 8, Abs. 2 des NDR-Staatsvertrags, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil 1, Nr. 28 vom 14. Juni 1955, S. 197–206, https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4d/HamGVBl._I_1955_S._197.pdf.

09 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961, BVerfGE 12, 205, S. 31. Vgl. Günter Zehner (Hrsg.), *Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht*, Karlsruhe 1965.

10 Vgl. Klaus Wehmeier, *Die Geschichte des ZDF. Entstehung und Entwicklung 1961–1969*, Mainz 1979.

ben sollten, bis das ZDF tatsächlich senden konnte. Die ARD erbot sich auszuhelfen, und so gab es bis zum 31. März 1963 tatsächlich ein zweites ARD-Fernsehprogramm; am 1. April konnte das ZDF auf Sendung gehen. Für das zweite ARD-Programm waren jedoch zusätzliche Ressourcen notwendig gewesen. Diese wurden von den Landesanstalten und den Ländern umso leichter bereitgestellt, als sich bereits die Möglichkeit eigener regionaler, dritter Fernsehprogramme abzeichnete. Am 22. September 1964 erfolgte der Programmstart von Bayern 3, am 5. Oktober folgte der Hessische Rundfunk, 1965 dann das gemeinsame Angebot von NDR, Radio Bremen (RB) und SFB sowie das eigene Programm des WDR. Im Südwesten verzögerte sich der Beginn des im Verbund von SWF, SDR und Saarländischem Rundfunk (SR) erstellten Südwest 3 bis zum 5. April 1969.

Während die Koordination von erstem und zweitem Fernsehprogramm von Anfang an umstritten war (und letztlich bis heute ist), war dies bei den dritten Programmen viel einfacher. Bei ihnen standen Bildung und Regionales im Vordergrund. Aber nicht nur die Fernsehprogramme waren aufeinander abzustimmen. Auch Hörfunk und Fernsehen durften nicht allzu sehr miteinander konkurrieren. Spätestens mit der Etablierung des zweiten Fernsehprogramms hatte sich nämlich für die Radio-Macher eine ganz neue Situation ergeben: Sie verloren ihre Haupthörzeit am Abend. Die wurde nun im Allgemeinen für das Fernsehen genutzt.

Hellsichtige Radio-Verantwortliche hatten dies bereits Ende der 1950er Jahre kommen sehen und damit begonnen, entsprechende Weichen zu stellen. Die aufgrund des immer verbreiteteren UKW-Empfangs möglichen zwei Hörfunkprogramme jeder Landesanstalt wurden zunehmend differenziert – in ein familienorientiertes, aktuelle Informationen mit unterhaltender Musik mischendes Programm und in ein spezielleres mit klassischer Musik und Jazz. Doch das war nur der Anfang. In den 1960er Jahren konnten nicht nur dritte UKW-Ketten in Betrieb genommen werden, auch der Radiogerätemarkt veränderte sich. Die Erfindung des Transistors und die Verbilligung von Batterien führten zum gerne genutzten, immer größeren Angebot von tragbaren Geräten. Außerdem nahm die Zahl der Autoradios immer mehr zu. Vor diesem Hintergrund verschmolzen zwei Entwicklungslinien: Anfang der 1970er

Jahre wurde das Konzept der zielgruppenspezifischen „Servicewellen“ entwickelt. Am 1. April 1971 begann der Bayerische Rundfunk mit „Bayern 3, die Servicewelle von Radio München“, am 23. April 1972 folgte der Hessische Rundfunk mit „hr3, die Servicewelle aus Frankfurt“.¹¹ Nach und nach folgten auch die anderen Anstalten. Angesprochen werden sollten nicht nur die Autofahrer, sondern zunehmend auch jüngere Hörerinnen und Hörer. Und weil sich fast zeitgleich noch weitere Sendemöglichkeiten auf UKW ergaben, konnte auch mit einer weiteren Regionalisierung begonnen werden. Das Radio entwickelte sich zum Tages-Begleitmedium, während der Abend zur Domäne des Fernsehens wurde.

PRIVATE KONKURRENZ SEIT DEN 1980ER JAHREN

Es wäre zu stark vereinfacht, wollte man die Neuerungen im öffentlich-rechtlichen Hörfunk nur auf die Konkurrenz des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zurückführen. Vor allem die Landesanstalten im Westen – WDR, SWF und SR – hatten sich mit einer immer publikumswirksameren Konkurrenz auseinanderzusetzen: dem kommerziellen Angebot von Radio Luxemburg. Dessen Betreiber waren auf der Höhe der Zeit. Sie erkannten die Chancen im sich entwickelnden Satelliten-Fernsehen. Privates Fernsehen aus Luxemburg würde damit in weiten Teilen Westeuropas zu empfangen sein.

Doch nicht nur das Satelliten-Fernsehen sollte den Markt verändern. Auch die von der Deutschen Post begonnene Verlegung von Breitbandkabeln würde die bisherigen Frequenzengpässe bei der terrestrischen Übermittlung von Rundfunkprogrammen deutlich reduzieren. Ein zentrales Argument für die Monopolstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation geriet damit ins Wanken. Waren technisch mehr Programme möglich, konnte die bisherige Binnenpluralität in den Anstalten durch eine Außenpluralität der Anbieter ersetzt oder doch zumindest ergänzt werden. Von Anfang an gab es dabei zwei bis heute wichtige Wettbewerber: das von den Luxemburgern gemeinsam mit Bertelsmann 1983 gegründete RTL (damals noch RTL plus) sowie

¹¹ Vgl. beispielhaft Stefan Kursawe, Vom Leitmedium zum Begleitmedium. Die Radioprogramme des Hessischen Rundfunks 1960–1980, Köln–Weimar–Berlin 2004.

eine vom Münchner Medienunternehmer Leo Kirch organisierte rein deutsche Alternative, die nach einiger Zeit als Sat.1 firmierte.

Die medienpolitische Diskussion der 1980er Jahre war von äußerster Komplexität.¹² Für Verfechter wie Gegner des traditionellen öffentlich-rechtlichen Monopols war es schwierig, zu einem staatsvertraglichen Kompromiss zu finden, der auch noch vor dem Bundesverfassungsgericht würde bestehen können. Eine Vorentscheidung war gefallen, als man sich darauf einigen konnte, in vier großen Kabelpilotprojekten die Auswirkungen der möglichen Programmvermehrung von Hörfunk und Fernsehen zu erforschen. Am 1. Januar 1984 startete das erste Projekt im Raum Ludwigshafen/Vorderpfalz. Per Kabel wurden 19 Fernseh- und 23 Hörfunkkanäle verbreitet, allerdings noch ganz überwiegend von öffentlich-rechtlichen Anbietern. Im Laufe von knapp zwei Jahren folgten die Projekte in München, Dortmund und Berlin.

Die Akzeptanz der Angebote setzte die Landesregierungen unter Druck. Am 3. April 1987 unterzeichneten sie schließlich den „Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens“, der die neue duale Rundfunkordnung begründete. Neben öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden aber nun nicht einfach private Anbieter zugelassen. Deren Zulassung wurde vielmehr an einen neuen Typ öffentlich-rechtlicher Anstalten delegiert, die Landesmedienanstalten. Grundsätzlich sind diese seitdem für die Zulassung und Kontrolle privat veranstalteter Fernseh- und Hörfunkprogramme in ihrem jeweiligen Bundesland zuständig. Faktische Bedeutung hat dies vor allem im Bereich des regionalen und lokalen Hörfunks. Hier gab es im Laufe der vergangenen Jahrzehnte auch die wichtigsten Veränderungen.¹³

ERWEITERUNG AUF DIE NEUEN BUNDESLÄNDER

Der Verlust ihrer Monopolstellung war für die öffentlich-rechtlichen Anstalten keine Überra-

schung gewesen; man hatte sich jahrelang darauf vorbereiten können. Den Zusammenbruch der DDR Ende 1989 hatte dagegen niemand vorausgesehen. In kürzester Zeit musste im Rahmen der Wiedervereinigung auch das Rundfunkwesen in den neuen Bundesländern umorganisiert werden. Das alte System, organisiert in einem Staatlichen Komitee für Rundfunk und einem für Fernsehen, war aufzulösen. Als erstes wurden am 1. Dezember 1989 die bisherigen Leiter entlassen.

Aber wie sollte es weitergehen?¹⁴ In den nächsten Monaten wurden zwei Ansätze verfolgt: Im neuen Ministerium für Medienpolitik der DDR wurde zum einen an einem Gesetz gearbeitet, das den Rundfunk in die Gesetzgebungszuständigkeit der neuen Länder überführen sollte. Da die Details jedoch umstritten waren, dauerte es bis zum 13. September 1990, bis das „Rundfunküberleitungsgesetz“ von der im März gewählten Volkskammer verabschiedet werden konnte. Am 31. August war jedoch zum anderen bereits der Einigungsvertrag unterzeichnet worden. Sein dem Rundfunk gewidmeter Artikel 36 schrieb die Rahmenbedingungen fest, unter denen sich die weitere Entwicklung zu vollziehen hatte. „Rundfunk der DDR“ und „Deutscher Fernsehfunk“ waren in eine „gemeinschaftliche staatsunabhängige rechtsfähige Einrichtung“ zu überführen, die bis höchstens 31. Dezember 1991 tätig sein durfte. Die Regierungen der neuen Bundesländer hatten dafür zu sorgen, dass danach die Rundfunkversorgung in ihren Ländern sichergestellt war.¹⁵

Als Leiter der „Einrichtung“ wurden ein Rundfunkbeauftragter und ein 18-köpfiger Rundfunkbeirat eingesetzt. Eine Wahl des Rundfunkbeauftragten durch die Volkskammer kam nicht mehr zustande; er wurde auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch Sprecher der neuen Länder gewählt. Die Entscheidung fiel auf Rudolf Mühlfnzl, den Präsidenten der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien und früheren Chefredakteur des Bayerischen Rundfunks. Mühlfnzl hatte nicht nur für die Fort-

12 Vgl. als einführenden Überblick Dietrich Schwarzkopf (Hrsg.), *Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit*, München 1999; Walter J. Schütz (Hrsg.), *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*, Konstanz 1999.

13 Vgl. dazu die bislang umfassendste Regionalstudie von Markus Behmer/Vera Katzenberger (Hrsg.), *Die Entwicklung des privaten Rundfunks in Bayern*, Bamberg 2021.

14 Vgl. Reiner Stein, *Vom Fernsehen und Rundfunk der DDR zur ARD. Die Entwicklung und Neuordnung des Rundfunkwesens in den neuen Bundesländern von 1989 bis 1992*, Marburg 2000; sowie das *Rundfunküberleitungsgesetz* unter <https://deutscheinheit-1990.de/ministerien/mfm/rueg>.

15 Siehe Art. 36 Einigungsvertrag, z. B. unter www.bpb.de/44109.

führung des Betriebs, sondern gleichzeitig auch für eine drastische Reduzierung des Personals zu sorgen.

Parallel dazu mussten die Grundlagen für einen neuen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den neuen Bundesländern geschaffen werden. Die damals formulierten Extrempositionen, entweder eine Fünf-Länder-Anstalt mit dem Namen „Ostdeutscher Rundfunk“ zu gründen oder alle neuen Länder in bestehende ARD-Anstalten aufzunehmen, wurden nicht ernsthaft diskutiert. Am Ende entschied sich nur Mecklenburg-Vorpommern dafür, als viertes Land dem NDR beizutreten. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gründeten den Mitteldeutschen Rundfunk als Drei-Länder-Anstalt. Der Potsdamer Landtag votierte zunächst für eine eigene Anstalt, den Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB). Die Fusion der beiden Länder Berlin und Brandenburg scheiterte zwar 1996, nicht aber die ihrer beiden Rundfunkanstalten. Am 1. Mai 2003 trat der RBB, der Rundfunk Berlin-Brandenburg, an die Stelle von SFB und ORB.

Doch nicht nur auf der Landesebene waren neue Rundfunkstrukturen zu schaffen. Offen war auch, was mit dem westdeutschen Deutschlandfunk und dem ostdeutschen Deutschlandsender geschehen sollte. Und außerdem war da ja auch noch ein Überrest des Kalten Krieges, der RIAS, der „Rundfunk im amerikanischen Sektor“, der von West-Berlin aus sendete. Aus allen drei Sendern wurde 1993 das neue „Deutschland Radio“ geformt, allerdings weiterhin zweigeteilt in Deutschlandradio Berlin (heute: Deutschlandfunk Kultur) und Deutschlandfunk Köln.¹⁶

HERAUSFORDERUNG INTERNET

Die rasante Entwicklung des Internets in den vergangenen drei Jahrzehnten setzt nicht nur die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern auch die kommerziellen Fernseh- und Hörfunkanbieter unter enormen Druck. Immer leistungsfähigere Mobilfunknetze und die zunehmende Ersetzung veralteter Kupfer- durch moderne Glasfaserkabel ermöglichen immer mehr und immer bessere Bild- und Tonübertragungen auf alle möglichen Endgeräte. Der traditionelle Rundfunk mit seinen Informations- und Un-

terhaltungsangeboten zu genau festgelegten Sendezeiten gerät dadurch in zwei Kernbereichen in die Defensive. Wer einfach nur unterhalten werden will, kann im Video- wie Audiodirekt auf etliche Streamingdienste zurückgreifen, die zu jeder beliebigen Zeit bereitstellen, was sie zu bieten haben.

Der Erfolg von Youtube, Netflix, Amazon Prime Video, aber auch Spotify und anderen blieb selbstverständlich weder den öffentlich-rechtlichen noch den privaten Programmanbietern verborgen, sodass sie mit vergleichbaren Angeboten aufzuwarten begannen. Vor allem die Mediatheken von ARD und ZDF erfreuen sich dabei beträchtlicher Beliebtheit – nicht unbedingt bei den regelmäßig-täglichen Nutzerinnen und Nutzern, aber bei jenen, die seltener, aber wohl gezielter zugreifen. Da können sie mit den großen Konkurrenten durchaus mithalten, wie jüngste Erhebungen zeigen.¹⁷

Die Befriedigung von Unterhaltungsbedürfnissen allein rechtfertigt jedoch nicht die komplexe Konstruktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Seine eigentliche Domäne ist die seriöse Information in allen relevanten Bereichen, in Politik, Wirtschaft und Kultur, aber auch in Sport und Unterhaltung. Im direkten Vergleich zwischen seinen diesbezüglichen Angeboten und denen der traditionellen privaten Konkurrenz in Fernsehen und Hörfunk ist seine besondere Leistungsfähigkeit bis heute anerkannt. Doch auch hier sorgt das Internet für erhebliche Neuerungen. Zum einen nutzen journalistische Profis aus Tages- und Wochenpresse das Medium Internet, um ihre früheren Aktualitätsrückstände auszugleichen. Immer häufiger sind sie mit eigenen aktuellen Online-diensten präsent – wenn auch zunehmend kostenpflichtig, weil wahrscheinlich nur so die wachsenden Einnahmeausfälle im Printbereich ausgeglichen werden können. Zum anderen ist es jedoch auch das immer mehr genutzte nicht-professionelle Angebot an Informationen auf allen möglichen Social-Media-Kanälen, das alle Professionellen nicht nur irritiert, sondern zunehmend herausfordert. Vor diesem Hintergrund wird die gesellschaftliche Rolle des traditionellen Rundfunks – nicht nur in seiner

¹⁶ Vgl. Pia Deutsch, *Identitäten im Umbruch. Das Deutschlandradio als „Nationaler Hörfunk“, 1989–1994*, Bielefeld 2020.

¹⁷ Vgl. Nutzungshäufigkeit von Mediatheken und Streamingdiensten in Deutschland im Jahr 2022, November 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/627483>.

öffentlich-rechtlichen Form – zunehmend hinterfragt.¹⁸

AUSBLICK: BEDEUTUNG UND GRENZEN DES ÖFFENTLICH- RECHTLICHEN AUFTRAGS

Die Gestaltung von Radio- und Fernsehprogrammen als öffentlichen Dienst zu organisieren, ist ein Ansatz, der sich in Deutschland seit 75 Jahren bewährt hat. Und nimmt man das Vorbild der am 1. Januar 1927 eingerichteten BBC hinzu, sind es fast einhundert Jahre. In seinem Zentrum steht eine möglichst verzerrungsfreie, um nicht zu sagen: objektive Nachrichten- und Informationsvermittlung. Kommerzielle und politische Interessen sollen so weit wie möglich ausgeschaltet werden. Gesichert wird dies vor allem durch eine allgemeine Gebühren- (heute: Beitrags-)Finanzierung, die Werbeeinnahmen nur eine Nebenrolle spielen lässt, sowie ein komplex organisiertes System der Programmgestaltungsverantwortlichkeit.

Wie in allen übrigen Lebensbereichen, in denen öffentliche Dienste zur Verfügung gestellt wurden oder noch immer zur Verfügung stehen, entbrannte auch beim Rundfunk die Diskussion darüber, ob damit ein Monopol verbunden sein muss, wenn Alternativen immer praktikabler werden. Als sich die Möglichkeiten der Programmausstrahlung deutlich erweiterten, wurde das Monopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch ein duales System abgelöst. Durch das Internet wurde die frühe Vielfalt noch einmal deutlich vergrößert. Heute kann die Frage daher nur sein, wie weit der öffentlich-rechtliche Rundfunk noch zu schützen ist.

Die Antwort muss sorgfältig abgewogen werden. Das im Laufe der Jahrzehnte entstandene komplexe Geflecht öffentlich-rechtlicher Anstalten und ihrer zahlreichen, zum Teil hoch spezialisierten Angebote ist nur schwer zu entwirren und zu reduzieren. Der Anspruch auf Besitzstandswahrung hat hier – wie fast überall – bedeutendes Gewicht, nicht zuletzt angesichts mittlerweile vorhandener enormer mate-

rieller Werte. Gleichwohl sollte nicht vergessen werden, in welchem Maße die Voraussetzungen früherer Entscheidungen mittlerweile entfallen sind. Um nur an das zentrale Beispiel zu erinnern: Als das „Deutsche Fernsehen“ von allen ARD-Anstalten gegründet werden musste, war an ein Regionalfernsehen nicht zu denken. Heute sind alle früheren, zeitlich damals recht begrenzten Dritten Programme grundsätzlich nicht nur bundesweit, sondern auch rund um die Uhr zu empfangen. Mit ihren umfassenden, nicht nur auf Information beschränkten Angeboten dürften sie die verfassungsrichterlich beschworene Pflicht zur „Grundversorgung“ mehr als hinreichend erfüllen.¹⁹ Vor diesem Hintergrund sind, wenn man die „Dritten“ in ihren Reichweiten und Ansprüchen nicht zurückfahren möchte, nicht nur „Das Erste“, sondern auch das ZDF eigentlich kaum noch zu rechtfertigen. Für 3sat, Arte, Phoenix und Kika sowie die nur digitalen Angebote von ARD und ZDF gilt Ähnliches.

Durch die damit verbundenen Kosten steht das Fernsehen naheliegenderweise im Mittelpunkt der Diskussion. Letztlich sind die Verhältnisse im Radio aber nicht grundsätzlich anders. Auch hier sollte das öffentlich-rechtlich organisierte Angebot weiterhin seinen festen Platz haben. Sein Umfang sollte jedoch deutlich beschnitten und auf seine Kernbereiche begrenzt werden. Nur so ist letztlich die Beitragspflicht aller Haushalte zu rechtfertigen, also auch derer, die längst grundsätzlich nur noch private Angebote nutzen und davon höchstens bei besonderen Anlässen abweichen.

KONRAD DUSSEL

ist Medienhistoriker. Er lehrte als apl. Professor am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte der Universität Mannheim.

konrad.dussel@t-online.de

¹⁸ Vgl. Hermann Rotermund, Nach dem Rundfunk. Die Transformation eines Massenmediums zum Online-Medium, Köln 2021.

¹⁹ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Dossier Medienpolitik, Glossar, 2016, www.bpb.de/500677.

DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK ZWISCHEN RECHT UND POLITIK

Dieter Dörr

Die Medienordnung in Deutschland ist wie kaum ein anderer Bereich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt, das insbesondere in den dreizehn Rundfunkurteilen⁰¹ aus der Rundfunkfreiheit detaillierte Vorgaben für die Medienordnung abgeleitet hat. Dabei ging es wiederholt um die Frage, ob und inwieweit Parlamente und Regierungen durch gesetzliche Vorgaben und Finanzierungsentscheidungen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nehmen dürfen.

Dass diese Frage das Bundesverfassungsgericht immer wieder beschäftigte, lag auch daran, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner jetzigen Form keine deutsche Erfindung war, sondern nach 1945 durch die Vorstellungen der Briten und US-Amerikaner in ihren jeweiligen Besatzungszonen geprägt wurde. Angesichts der historischen Erfahrungen mit dem zentralistischen staatlichen Rundfunk (Reichsrundfunkgesellschaft) in der Weimarer Republik und seines nachfolgenden Missbrauchs durch die Nationalsozialisten als Propagandainstrument waren sich Briten und Amerikaner einig, einen demokratischen Rundfunk schaffen zu wollen, der weder dem Staat oder den Parteien noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, etwa den Kapitalgebern, sondern der Allgemeinheit gehören sollte. Die von den Briten eingebrachte Staatsferne und Pluralität zur Gewährleistung umfassender und ausgewogener Information der Bürgerinnen und Bürger und der von den Amerikanern beigezeichnete Föderalismus bildeten das Fundament dieses neuen Rundfunks.

Allerdings war diese auf die Vorstellungen der Westalliierten zurückgehende Konstruktion von Anfang an umstritten. Beiden großen politischen Parteien der frühen Bundesrepublik, sowohl der SPD als auch und noch stärker der CDU, war das Modell einer Kontrolle durch „gesellschaftlich relevante Gruppen“ ein Dorn im Auge; sie verlang-

ten mehr oder weniger unverblümt einen stärkeren Einfluss der Parteien und des Staates in den Gremien, bis hin zu deren Besetzung in Übereinstimmung mit den Wahlergebnissen.⁰² Der Versuch Konrad Adenauers, mit der Deutschland-Fernsehen-GmbH in Form einer im staatlichen Eigentum stehenden privaten Gesellschaft wieder ein vom Bund kontrolliertes Staatsfernsehen nach Weimarer Muster zu schaffen, scheiterte im Februar 1961 mit dem berühmten Ersten Fernsehurteil vor dem Bundesverfassungsgericht.⁰³ Das im Rahmen eines Bund-Länder-Streits ergangene Urteil gilt, anknüpfend an eine Äußerung des damaligen Intendanten des Süddeutschen Rundfunks Hans Bausch,⁰⁴ ganz zu Recht als „Magna Charta des Rundfunkrechts“.

BEDEUTUNG DES ERSTEN FERNSEHURTEILS

Die Karlsruher Richter begnügten sich in diesem Ersten Fernsehurteil nicht mit der Feststellung, dass dem Bund bereits die Kompetenz fehle, sich der Materie Rundfunk, auch in Form der Gründung einer privaten Gesellschaft, anzunehmen.⁰⁵ Vielmehr enthält das Urteil auch grundsätzliche Aussagen zur Rundfunkfreiheit,⁰⁶ die nach Ansicht des Gerichts von fundamentaler Bedeutung auch für das verfassungsrechtliche Leben in den Ländern ist, weshalb ihr objektiv-rechtlicher Gehalt auch in einem Bund-Länder-Streit verteidigt werden könne.⁰⁷ Die Rundfunkfreiheit hat aus Sicht der Richter für die Demokratie und die freie Information der Bürgerinnen und Bürger zentrale Bedeutung, da der Rundfunk nach ihrer zutreffenden Ansicht nicht nur Medium, sondern auch ein eminenten Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist. Deshalb sind – so das Gericht – besondere Vorkehrungen erforderlich, um die Rundfunkfreiheit zu verwirklichen und aufrechtzuerhalten.

Ein zulässiger Weg war nach ihrer Ansicht der Aufbau föderaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, die dem staatlichen Einfluss entzogen und höchstens einer begrenzten Rechtsaufsicht unterworfen sind.⁰⁸ Damit hatte das von den Alliierten geschaffene System den verfassungsgerichtlichen Segen erhalten. Aber bereits in dieser Entscheidung weist das Gericht darauf hin, dass ein öffentlich-rechtliches Monopol unter den damaligen Bedingungen zwar zulässig, aber nicht zwingend ist. Mit diesem Hinweis wurde bereits 1961 der Weg zu einem dualen Rundfunksystem geebnet.

Zudem verbietet nach Ansicht des Gerichts die Bestimmung des Artikels 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes, dass der Rundfunk dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden darf. Dies schließt es aus, dass der Staat – auch in der Form einer privaten Gesellschaft – als Rundfunkveranstalter auftritt, wie es mit der Deutschland-Fernsehen-GmbH geplant war. Zudem darf er auch keinen beherrschenden Einfluss über ihm zuzurechnende Gremienmitglieder ausüben. Allerdings schließt es dieser Grundsatz der „Staatsfreiheit“ nach Ansicht des Gerichts nicht aus, dass den Organen der Rundfunkanstalten ein „angemessener Anteil“ staatlicher Vertreter angehört.⁰⁹ Daher wäre es wohl schon damals sachgerecht gewesen, nicht von Staatsfreiheit, sondern von Staatsferne¹⁰ zu sprechen.

01 Vgl. BVerfGE 12, 205; 31, 214; 57, 295; 73, 118; 74, 297; 83, 238; 87, 181; 90, 60; 119, 181; 121, 30; 136, 9; 149, 222; 158, 389.

02 Vgl. Axel Buchholz, *Wie staatsfern ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk?*, in: Mark D. Cole/Stephanie Schiedermaier/Eva Ellen Wagner (Hrsg.), *Die Entfaltung der Freiheit im Rahmen des Rechts. Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 2022, S. 603–616, hier S. 603 ff.

03 BVerfGE 12, 205. Zur Bedeutung dieser Entscheidung vgl. Dieter Dörr, *Die Magna Charta des Rundfunkrechts – Das Erste Fernsehurteil und seine Folgen*, in: Jürgen Becker/Peter Weber (Hrsg.), *Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland*, Liber Amicorum für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012, S. 143–154.

04 Zitiert nach Knut Hickethier, *Geschichte des deutschen Fernsehens*, Stuttgart 1998, S. 116.

05 BVerfGE 12, 205 (243 ff.).

06 Ebd., 259 ff.

07 Ebd., 259.

08 Ebd., 261 f.

09 Ebd., 263. Detaillierte Vorgaben zur Gremienbesetzung hat das Bundesverfassungsgericht erst in der Entscheidung BVerfGE 136, 9 (37 ff.) entwickelt.

10 In der Entscheidung BVerfGE 136, 9 (33 f.) bekennt sich das Gericht ausdrücklich zum Begriff der Staatsferne und hebt den Unterschied zur Staatsfreiheit hervor.

Mit dieser ersten Entscheidung in einer langen Reihe von Rundfunkurteilen begannen die Karlsruher Richter, die bundesdeutsche Rundfunkordnung entscheidend mitzuprägen. Ihr Beitrag zum Erhalt und der Fortentwicklung einer demokratischen, vielfältigen, der Demokratie verpflichteten und den kulturstaatlichen Auftrag berücksichtigenden Rundfunklandschaft kann gar nicht genug gewürdigt werden.¹¹

Die in den Entscheidungen entwickelten Vorgaben schränken allerdings den grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum¹² der Länder im Bereich des Medienrechts nicht unerheblich ein, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugleich verpflichtet sind, den Rundfunk nicht dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen, sondern ihn gesetzlich auszugestalten.¹³ Dieses Spannungsverhältnis soll im Folgenden an den Beispielen der fortbestehenden Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie seines Auftrags und seiner Finanzierung verdeutlicht werden.¹⁴

FORTBESTEHENDE NOTWENDIGKEIT DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Die Digitalisierung hat gravierende, teilweise disruptive Veränderungen für die gesamte Medienlandschaft und insbesondere den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit sich gebracht. Mit ihr ist es möglich geworden, jedwede Kommunikationsinhalte auf verschiedenen Übertragungswegen zu verbreiten und für die Empfänger auf beliebigen Endgeräten verfügbar zu machen. Zudem sind neben das klassische Fernsehen eine riesige Zahl weiterer medialer Angebote getreten, deren Bedeutung sich dem Fernsehen mehr und mehr annähert.¹⁵

11 Vgl. Dieter Dörr, *Unabhängig und gemeinnützig – ein Modell von gestern?*, in: ARD (Hrsg.), *50 Jahre ARD*, Baden-Baden 2000, S. 12–22, hier S. 15.

12 So zuletzt BVerfGE 158, 389 (421), unter Hinweis auf BVerfGE 119, 181 (214 und 221).

13 Vgl. ebd.

14 Auf die aus der Staatsferne abgeleiteten detaillierten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Gremienzusammensetzung wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen. Vgl. dazu BVerfGE 136, 9 (37 ff.) und Dieter Dörr, *Grundsätze der Medienregulierung*, in: ders./Johannes Kreile/Mark D. Cole (Hrsg.), *Medienrecht. Recht der elektronischen Medien*, Frankfurt/M. 2022, Rn. 105 ff.

15 Vgl. zu diesen Entwicklungen Dieter Dörr/Bernd Holzmagel/Arnold Picot, *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*, Frankfurt/M. 2016, S. 15 ff.

Dies hat zu einer unermesslichen Vielzahl von Informations- und Unterhaltungsangeboten geführt, die jedem über das Internet auf Abruf zur Verfügung stehen. Die Digitalisierung bewirkt also auf der einen Seite die massenhafte Verbreitung meinungsrelevanter Inhalte und befördert dadurch die Informationsvielfalt. Dieser Zuwachs ist aber auf der anderen Seite mit einem Verlust an Übersichtlichkeit verbunden. In dieser Situation gewinnen die Informationsvermittler, also die „Intermediäre“, zunehmend an Bedeutung, die mit ihren durch Algorithmen gesteuerten Selektionsleistungen über die Reichweite der Angebote maßgeblich mitbestimmen. Neu ist dabei die Möglichkeit, durch Tarnprofile oder Social Bots die eigenen Überzeugungen um ein Vielfaches multipliziert zu verbreiten und so den Anschein einer mehrheitsfähigen Tendenz zu erwecken.

Zudem geht mit den durch die Digitalisierung bewirkten Veränderungen eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft einher. Dieser Trend wird durch Empfehlungen Dritter gestärkt, die zu vielbeachteten viralen Effekten führen. Die Folge dieser Fragmentierung ist, dass sich Communities bilden, die, gestützt auf die im Internet bereitstehenden Kommunikationsplattformen, vorwiegend untereinander kommunizieren und sich dem Austausch mit anderen Gruppen tendenziell verschließen. Dadurch entstehen sogenannte Echokammern beziehungsweise Filterblasen. Da sich in diesen digitalen Realitäten eigene Mentalitäten und Sichtweisen herausbilden, ist das Risiko hoch, dass sie sich von anderen Communities, insbesondere von den Eliten aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft, entfremden.¹⁶ Schließlich hat die massenhafte Verbreitung von Hass und Hetze in einem Ausmaß zugenommen, das sich viele vor nicht allzu langer Zeit nicht vorstellen konnten.

Zu diesen allgemeinen Entwicklungen treten Vorgänge bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst hinzu, die mitunter dazu beitragen, den Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks infrage zu stellen – so zuletzt etwa beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB),¹⁷ bei dem der Intendantin ein „System der Gefälligkeiten“ zwischen ihr und dem RBB-Verwal-

tungsratsvorsitzenden vorgeworfen wurde,¹⁸ oder beim Norddeutschen Rundfunk (NDR), in dessen Umfeld Vorwürfe politischer Einflussnahme laut geworden waren.¹⁹ Diese Vorgänge sind ganz unabhängig vom Ausgang strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gravierend und haben eine heftige Diskussion darüber ausgelöst, ob man der Objektivität und Verlässlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei seiner Berichterstattung noch trauen kann und ob er mit den ihm anvertrauten Beitragsmitteln sachgerecht und sparsam umgeht. Infrage gestellt wird damit auch, ob die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Zukunft noch Bestand haben kann und ob ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der bisherigen Form weiterhin notwendig ist.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁰ hat die Rundfunkfreiheit eine dienende Funktion für die Demokratie. Die Demokratie ist idealtypisch auf umfassend informierte Bürgerinnen und Bürger angewiesen.²¹ Daher muss das Medienangebot umfassende und vielfältige Informationen ermöglichen. Diese Aufgabe obliegt im Bereich des Rundfunks in erster Linie den öffentlich-rechtlichen Anstalten.²²

Schon im Zweiten Gebühreurteil vom 11. September 2007²³ und noch intensiver in der Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags vom 18. Juli 2018²⁴ nimmt das Bundesverfassungsgericht zur Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt Stellung. Es betont, dass die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Ver-

¹⁸ Vgl. epd medien 35/2022, S. 13.

¹⁹ Vgl. epd medien 44/2022, S. 7f. und 37/2022, S. 9ff.

²⁰ Vgl. BVerfGE 57, 295 (319); 83, 238 (295); 87, 181 (197); 158, 389 (416).

²¹ Eingehend dazu Paul Kirchhof, Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in: Hanns Abele/Hermann Fünfgeld/Antonio Riva (Hrsg.), Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, Berlin 2001, S. 9–21.

²² Vgl. nur BVerfGE 158, 389 (417f.). Dazu auch Dieter Dörr/Richard Deicke, Positive Vielfaltsicherung – Ein Beitrag zur Bedeutung und zukünftigen Entwicklung der Fensterprogramme für die Meinungsvielfalt in den privaten Fernsehprogrammen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2/2015, S. 89–106, hier S. 91f.

²³ BVerfGE 119, 181.

²⁴ BVerfGE 149, 222 (261f.).

¹⁶ Vgl. ebd., S. 32ff. m.w.N.

¹⁷ Vgl. epd medien 33–34/2022, S. 12f. und 35/2022, S. 13.

breitern und Vermittlern von Inhalten begünstigen. Hinzu komme die Gefahr, dass – auch mithilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führe. Dies alles führe zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer müsse die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wachse die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische und sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit unverzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken. Er müsse, so die Richter, ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht bilden. Diese Überlegungen werden in der jüngsten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts nochmals ausdrücklich bestätigt.²⁵

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht etwa entbehrllich geworden ist, sondern – ganz im Gegenteil – unverzichtbarer ist als je zuvor.

AUFTRAG UND FINANZIERUNG

Die Bestimmung des Artikels 5 Absatz 1 Satz 2 GG enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁶ den Auftrag, die Rundfunkfreiheit durch eine Ordnung zu gewährleisten, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe der Landesgesetzgeber, die dabei grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsichte, haben. Allerdings sind die Länder verpflichtet, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

einschließlich seiner bedarfsgerechten Finanzierung zu sichern.²⁷ Damit korrespondiert ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, der mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbar ist.²⁸

Zwischen der bedarfsgerechten Finanzierung und dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Dieser beruht unter anderem darauf, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen der ihm zustehenden Rundfunkfreiheit Programmautonomie besitzt. Daher steht ihm die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms zu. Bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags müssen Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausgeschlossen werden, um die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu sichern. Daher sind für die Beitragsfestsetzung die Grundsätze der Programmneutralität und der sogenannten Programmakzessorietät maßgeblich. Dies bedeutet, dass sich die Finanzierung nach dem Auftrag richten muss und nicht umgekehrt.

Spielraum des Gesetzgebers

Das hat allerdings nicht zur Folge, dass dem Gesetzgeber im Übrigen medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen als solche versagt sind. Vielmehr sind gesetzliche Programmbegrenzungen keineswegs von vornherein ausgeschlossen.²⁹ Hierzu sind die Länder aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Insbesondere darf eine Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang oder Geltungsdauer der Beitragsfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden.

Bei der Konkretisierung des Auftrags müssen die Länder die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachten, die das Bundesverfassungsgericht aus der besonderen Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für eine ausgewogene, vielfältige und umfassende Information und damit für eine funktionsfähige Demokratie abgeleitet hat. Ganz allgemein gestehen die Karlsruher Richter in der Entschei-

²⁵ BVerfGE 158, 389 (419f.).

²⁶ Vgl. BVerfGE 57, 295 (319f.); 73, 118 (152f.); 90, 60 (88); 114, 371 (387ff.); 136, 9 (28); 158, 389 (416f.).

²⁷ Vgl. zuletzt BVerfGE 158, 389 (415); so auch schon BVerfGE 74, 297 (342); 87, 181 (198); 90, 60 (91); 119, 181 (214).

²⁸ Vgl. BVerfGE 158, 389 (415).

²⁹ Vgl. ebd., 421.

dung zum ZDF-Staatsvertrag vom 25. März 2014³⁰ und der jüngsten Rundfunkentscheidung vom 20. Juli 2021³¹ dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen „klassischen Funktionsauftrag“ zu, der sich vor allem auch in der Aufgabe eines Gegengewichts zu den privaten Rundfunkanbietern manifestiert (Komplementärfunktion). Mit dieser Feststellung verknüpfen sie Erwartungen an öffentlich-rechtliche Programme und Telemedien, also Abrufangebote. So müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk insbesondere auch solche Aspekte aufgreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen dann ein eigenes Gepräge geben.³² Bestätigt werden die Aussagen vorangegangener Urteile, wonach der Auftrag nicht als Mindestversorgung oder als das Füllen von „Lücken“ und „Nischen“, sondern im Sinne einer Vollversorgung („klassischer Rundfunkauftrag“) zu verstehen ist, wobei das Angebot insgesamt dynamisch offen sein muss und seine Verbreitung nicht auf einen bestimmten technischen Entwicklungsstand beschränkt sein darf.³³

Obwohl gesetzgeberische Ansätze zur Umschreibung des Funktionsauftrags stets Gefahr laufen, in Widerspruch zu diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben zu geraten,³⁴ bleiben sie angesichts der abstrakten verfassungsgerichtlichen Anforderungen notwendig und erweisen sich als unumgänglich,³⁵ zumal auch das europäische Beihilferecht eine möglichst präzise Beschreibung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verlangt.³⁶

Mit dem Bundesverfassungsgericht³⁷ bleibt festzuhalten, dass die Rundfunkanstalten trotz Programmautonomie bei der Bestimmung des Programmumfangs gerade nicht vollständig frei sind. Allerdings muss das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben. Der Gesetzgeber darf also den Auftrag des öffentlich-rechtlichen

chen Rundfunks trotz seines weiten Gestaltungsspielraums in programmlicher Hinsicht nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand einfrieren.

Insoweit erscheint es sachgerecht, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerade in der digitalen Welt die Entwicklungsmöglichkeiten einzuräumen beziehungsweise zu erhalten, die ihn im Wettbewerb publizistisch konkurrenzfähig bleiben lassen.³⁸

Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags

Trotz des Grundsatzes der Programmakzessorität wird derzeit besonders intensiv über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die „Beitragsstabilität“ diskutiert, die sich einzelne Landespolitikerinnen und Landespolitiker auf die Fahnen geschrieben haben und die auch im Beschluss der Rundfunkkommission zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 19./20. Januar 2023 auftaucht.³⁹ Dies geht so weit, dass etwa der Ministerpräsident von Brandenburg bereits vor Beginn des Beitragsfestsetzungsverfahrens erklärt hat, einer möglichen von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) vorgeschlagenen Beitragserhöhung nicht zuzustimmen. Um beurteilen zu können, ob Landesregierungen oder Landesparlamente eine von der KEF vorgeschlagene Beitragserhöhung ohne spezifische Gründe ablehnen dürfen, ist es notwendig, die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genauer zu analysieren.

Besonders intensiv hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der angemessenen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem diesbezüglichen Gebührenfestsetzungsverfahren in den beiden Gebührenerurteilen 1994 und 2007⁴⁰ beschäftigt. Es hat in diesen Entscheidungen das dreistufige Verfahren zur Festlegung der Höhe der Rundfunkgebühr entwickelt beziehungsweise bestätigt. In seiner jüngsten Rundfunkentscheidung 2021⁴¹ musste sich das Gericht damit befassen, ob diese Rechtsprechung auch für den ab 2013 an die Stelle der Rundfunkgebühr getretenen Rundfunkbeitrag gilt, was die Karlsruher Richter nachdrücklich bejahten.⁴² Zudem stellte das Bundes-

30 BVerfGE 136, 9 (30).

31 BVerfGE 158, 389 (417f.).

32 BVerfGE 136, 9 (30).

33 Ebd.

34 BVerfGE 12, 45 (53).

35 Vgl. auch Andreas Neun, *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums*, Berlin 2002, S. 365ff.; Martin Eifert, *Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Baden-Baden 2002, S. 89ff.

36 Vgl. Hubertus Gersdorf, §26 MStV, in: Beck'scher Online-Kommentar *Informations- und Medienrecht*, 36. Edition 2022, Rn. 9ff.

37 Vgl. nur BVerfGE 158, 389.

38 Vgl. Gersdorf (Anm. 36).

39 Abgedruckt in *epd medien* 4/2023, 42f.

40 BVerfGE 90, 60 (101ff.); 119, 181 (222ff.).

41 BVerfGE 158, 389.

42 Ebd., 424ff.

verfassungsgericht klar, dass auch ein Unterlassen der Zustimmung zu einem Staatsvertrag, mit dem der Rundfunkbeitrag entsprechend dem Vorschlag der KEF erhöht werden soll, tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde ist, weil aus der Rundfunkfreiheit in Bezug auf die Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung eine Handlungspflicht der Länder abzuleiten ist. Daher könne ein Unterlassen der Erfüllung dieser Pflicht mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden.⁴³

Am Beginn des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags muss nach dieser Rechtsprechung die Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehen, die auf ihren Programmentscheidungen beruht und sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu richten hat. Auf der zweiten Stufe ist eine Überprüfung der Bedarfsanmeldung durch eine staats- und politikfrei besetzte Sachverständigenkommission, also durch die KEF, vorzunehmen. Diese kontrolliert, ob sich die Bedarfsanmeldungen innerhalb des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und der daraus abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und in Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Es handelt sich bei dieser Kontrolle also nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe. Die Kontrolle endet in einem konkreten Beitragsvorschlag auf der Grundlage des überprüften Finanzbedarfs (KEF-Bericht).

Die eigentliche Beitragsfestsetzung erfolgt dann auf der dritten Stufe durch einen Staatsvertrag, dem alle Landesparlamente zustimmen müssen. Allerdings sind Abweichungen von dem Beitragsvorschlag der KEF zulasten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Dabei erschöpfen sich die Abweichungsgründe im Wesentlichen in den Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer, also der Sozialverträglichkeit des Beitrags.

Diese Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht 2021⁴⁴ in einem Punkt nochmals verschärft. Es verlangt nämlich für ein Abweichen vom Beitragsvorschlag der KEF eine einvernehmliche Entscheidung aller Länder. Hält also ein Land eine

Abweichung für erforderlich, ist es in Zukunft Sache dieses Landes, das Einvernehmen aller Länder über die Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF herbeizuführen. Zudem muss der Abweichungsgrund von allen Ländern dargelegt und hinreichend begründet werden.⁴⁵

Das dreistufige Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags hat sich bisher insbesondere deshalb bewährt, weil sich die KEF als Garant für die Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und damit der Interessen der Beitragszahler erwiesen hat. Dies lässt sich angesichts der Entwicklung der Beitragshöhe verdeutlichen:

Als am 1. Januar 2013 die Umstellung der Rundfunkgebühr auf den Rundfunkbeitrag erfolgte, betrug die Gebühr 17,98 Euro pro Monat. Diese Höhe wurde zunächst für den Rundfunkbeitrag unverändert beibehalten, ab dem 1. April 2015 auf 17,50 Euro abgesenkt und blieb bis 2021 stabil. Zum 1. Januar 2021 schlug die KEF eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags auf 18,36 Euro vor. Wegen der unterlassenen Zustimmung des Landtages von Sachsen-Anhalt trat der von allen Ländern unterzeichnete Staatsvertrag zunächst nicht in Kraft; dessen maßgebliche Bestimmungen setzte dann das Bundesverfassungsgericht nach erfolgreichen Verfassungsbeschwerden von ARD, ZDF und Deutschlandradio mittels Vollstreckungsanordnung mit Wirkung ab dem 20. Juli 2021 in Kraft.⁴⁶ Der Rundfunkbeitrag weist demnach, nicht zuletzt durch die effektive Kontrolle der KEF, ein hohes Maß an Stabilität über einen langen Zeitraum auf.

An dem bisherigen Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrages ist nicht nur aus diesem Grunde, sondern auch im Interesse der Staatsferne unbedingt festzuhalten, da ansonsten mittels Gewährung beziehungsweise Verweigerung einer Beitragserhöhung durch Landesregierungen oder Landesparlamente indirekt, aber besonders effektiv Einfluss auf das Programm genommen werden kann. Dies bedeutet nicht, dass die Länder keinen Einfluss besitzen. Vielmehr bestimmt der Auftrag die Finanzierung. Bei der Ausgestaltung des Auftrags besitzen die Länder durchaus Gestaltungsspielraum. Es liegt an ihnen, ob und in welcher Weise sie davon Gebrauch machen.

DIETER DÖRR

war bis 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht sowie Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
ddoerr@uni-mainz.de

⁴³ Ebd., 413 ff.

⁴⁴ Ebd., 429.

⁴⁵ Ebd., 430.

⁴⁶ Ebd., 431 f.

ZU TEUER, ZU ABHÄNGIG, ZU IRRELEVANT?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in internationaler Perspektive

Barbara Thomaß

Die 2022 ans Licht gekommenen Vorgänge beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) rund um Vettern- und vermeintliche Misswirtschaft haben den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland insgesamt in eine Legitimationskrise gestürzt, die von begründet-kritischen bis aggressiv-hämischen Diskursen begleitet wird. Die Erwartungen, die an eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland gestellt werden, sind gewaltig – ebenso wie die Notwendigkeit, diesen Erwartungen Genüge zu tun. Die Motivation, eine Reform einzuleiten, scheint bei den meisten Beteiligten hoch zu sein. Doch auch die Gefahr, an den überbordenden Erwartungen zu scheitern und mit sich möglicherweise ändernden politischen Mehrheiten in den Ländern einem langsamen Siechprozess ausgesetzt zu sein, ist durchaus real. In der aufgeregten Debatte gerät dabei allzu schnell aus dem Blick, welche Leistungen das deutsche Mediensystem mit seinem vergleichsweise starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk erbringt – nicht nur für die individuellen Nutzer:innen, sondern auch für die demokratische Gesellschaft insgesamt.

Für die Debatte kann es daher nützlich sein, die Perspektive zu erweitern, indem man einen Blick in die Mediensysteme anderer Länder wirft und danach fragt, wie sich diese mit oder ohne (starken) öffentlichen Rundfunk entwickelt haben. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal von Mediensystemen sind dabei die Ordnungsvorstellungen, die ihnen zugrunde liegen. Für den Rundfunk sind sie von besonderer Bedeutung, da die zu seiner Entstehungszeit (und auch noch lange danach) knappen Übertragungsfrequenzen sowie die ihm zugeschriebene Wirkmächtigkeit es jedem politischen System notwendig erscheinen

ließen, ihn einer eigenen Regulierung zu unterwerfen.

Ein für den öffentlichen Rundfunksektor wesentliches Prinzip war und ist in vielen Ländern die Organisation fern von kommerziellen Verwertungsinteressen, für die der Staat einen Rahmen vorgibt, ohne selbst den Rundfunk zu beeinflussen. Dieses Prinzip, das in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg als „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ etabliert wurde, wird international als „Public Service Broadcasting“ oder – angesichts der vielen Kanäle, auf denen er seine Nutzer:innen mittlerweile erreicht – als „Public Service Media“ (PSM) bezeichnet. Weil sich der deutsche Begriff „öffentlich-rechtlich“ nicht ohne Weiteres auf andere Rundfunksysteme anwenden lässt, wird hier im Folgenden vor allem von PSM oder „öffentlichen Medien“ gesprochen. Wiewohl diese in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Formen annehmen können, sind doch drei Merkmale prägend:

- Die öffentliche Finanzierung – durch Rundfunkbeiträge, Steueraufkommen oder öffentliche Fonds – schützt Medienhäuser, die dieser Regulierung unterliegen, in gewissem Maße vor den Kräften des Marktes.
- Der Auftrag, der den öffentlich finanzierten Medienhäusern auferlegt wird, zielt auf grundlegende demokratische, soziale oder kulturelle Zwecke, die jenseits der Sicherung allein von Verbraucherinteressen liegen. Er ist demokratierelevant.
- Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit soll die Funktionserfüllung überwachen.

„Staatsrundfunk“ hingegen, bei dem die Kontrolle über ein Medienhaus in der Hand der jeweiligen Regierung liegt, ist von öffentlichem Rundfunk grundsätzlich zu unterscheiden, auch wenn er sich oft mit dem Wort „public“ versieht und der Übergang vom einen zum anderen fließend sein kann. Im Folgenden soll es vor allem um die Frage gehen, wie die unterschiedlichen Mediensysteme in Hinblick auf die Organisation des Rundfunks und weiterer Nachrichtenmedien ausgestaltet sind – und wie sich die Leistungen, die diese für die Demokratie erbringen, unterscheiden.

ORGANISATIONSFORMEN

Organisationsform, Finanzierung und Auftrag öffentlicher Rundfunkveranstalter differieren weltweit. Das föderale Prinzip prägt vor allem den deutschen öffentlichen Rundfunk. Die meisten anderen Länder haben eher zentralistische Institutionen geschaffen und zudem ganz andere Organisationsformen gefunden. Während die britische BBC unter einer sogenannten Royal Charter agiert, die ihr für eine Dauer von zehn Jahren vom Staatsoberhaupt des Vereinigten Königreiches gewährt wird, jedoch keine konstitutionellen Rechte garantiert, haben andere öffentliche Rundfunkanstalten ein gesetzlich abgesichertes Mandat, in Deutschland etwa durch den Medienstaatsvertrag. Die Trägerschaft der öffentlichen Medien kann dabei unterschiedliche Formen annehmen: Während in der Bundesrepublik mehrere Anstalten öffentlichen Rechts existieren, die in einer föderalen Struktur zusammenarbeiten, war öffentlicher Rundfunk in Italien lange Zeit in der Form von Aktiengesellschaften entlang der Parteien organisiert. Heute ist er eine staatliche Aktiengesellschaft, deren Spitzenpositionen von einem Parlamentsausschuss besetzt werden, in dem die jeweilige Regierungsmehrheit dominiert. In den Niederlanden sind es von Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gruppen getragene Vereine, die gemeinsam als Stiftung öffentlichen Rundfunk veranstalten. In Frankreich wiederum hat man sich für eine Staatsholding als Organisationsform entschieden, während Portugal mit einem öffentlichen Kanal experimentiert, der von unterschiedlichen öffentlichen und privaten Organisationen getragen wird.

Auch die für Deutschland typische Mischfinanzierung vornehmlich aus Beitragseinnah-

men, die durch einen geringen Anteil von Werbeeinnahmen ergänzt wird, ist längst nicht in allen Ländern zu finden. Die BBC etwa ist – wie auch die NRK in Norwegen und Schwedens SVT – werbefrei, in Frankreich wurde France Télévision lange nur zu etwa 60 Prozent aus Gebühren finanziert, bei gleichzeitiger Deckelung der Werbeeinnahmen. Letzteres wurde nun zugunsten einer (noch unsicheren) Finanzierung aus dem Staatshaushalt abgeschafft. Beim spanischen öffentlichen Rundfunk wurde die Finanzierung sogar bis zu 86 Prozent aus Werbeeinnahmen bestritten, bevor 2009 ein Werbeverbot erlassen wurde und die Finanzierung nun aus Steuermitteln vorgenommen wird. In anderen Staaten wie den baltischen, der Schweiz oder Belgien beträgt die öffentliche Finanzierung etwa zwei Drittel des Gesamtbudgets. In den Niederlanden ist die Rundfunkgebühr abgeschafft worden, die NPO wird, wie die kanadische CBC, aus dem Staatshaushalt alimentiert – in den Niederlanden mit garantiertem und indexiertem Budget, in Kanada muss dies jährlich neu verhandelt und beschlossen werden.

Auch der Auftrag der öffentlichen Medien ist je nach nationalem Kontext unterschiedlich. Zwar sind drei Elemente so gut wie allen gemein: spezifische Genres (etwa Informations-, Bildungs- oder Kulturprogramme), Ziele und Funktionen (gesellschaftliche Integration, Partizipation, nationale Identität) und Merkmale der journalistischen Praxis (zum Beispiel, innovativ, ausgewogen und unparteiisch zu berichten). Doch finden sich in vielen Ländern neben öffentlichen Medienanbietern mit universellem Auftrag auch solche, die mit besonderen Zielsetzungen beauftragt sind, etwa einem Service für Minderheitengruppen (so zum Beispiel der SBS in Australien), quotierte Inhalte oder Sprachen zu bedienen (Frankreich) oder die Werke von unabhängigen Produzenten einzubeziehen (etwa in Großbritannien).⁰¹ Die Verbreitung der Inhalte über Online- und nichtlineare Dienste haben alle Gesetzgeber der untersuchten Länder in den Aufgabenbereich der PSM aufgenommen. Die Verabschiedung der Europäischen Richtli-

⁰¹ Vgl. Corinne Schweizer/Manuel Puppis, Public Service Media in the „Network“ Era. A Comparison of Remits, Funding, and Debate in 17 Countries, in: Gregory Ferrell Lowe/Hilde van den Bulck/Karen Donders (Hrsg.), Public Service Media in the Networked Society, Göteborg 2018, S. 109–124.

nie über audiovisuelle Mediendienste 2007, die mehrmals aktualisiert wurde,⁰² hat hier zu einer Vereinheitlichung der Auftragsformulierung für die öffentlichen Medien in den EU-Mitgliedsländern geführt.

DEMOKRATIEFUNKTIONALITÄT

Unabhängig von den unterschiedlichen nationalen Ausformungen finden öffentliche Medien ihre Legitimation in dem aufklärerischen Ideal einer politischen Öffentlichkeit, in der sich das politische und soziale Leben einer Nation entfaltet, wie es von Jürgen Habermas in seiner kritischen Analyse vom „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ herausgearbeitet wurde.⁰³ „Öffentlichkeit“ bezeichnet hier ein Forum, in dem Interessenkonflikte vermittelt und diskutiert werden und in dem die Legitimität und die Leistung wirtschaftlicher und politischer Akteure sowie ihr Handeln kontrolliert werden. Öffentlichkeit setzt damit auch die Idee von Bürger:innen voraus, die auf einer gemeinsamen Grundlage miteinander verbunden sind. Die Funktionen des öffentlichen Raumes sind somit eine Antwort auf die Anforderungen, die an heutige pluralistische Demokratien gestellt werden⁰⁴ – und können auch auf die Medien übertragen werden. Ohne die Beachtung der grundlegenden Normen von Universalität, Objektivität und Ausgewogenheit sind Meinungsbildung, Kontrolle der Regierenden sowie ein Verständnis der Bürger:innen für komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge unmöglich. Die Achtung dieser Grundsätze ist damit eine wesentliche Voraussetzung für eine lebendige Demokratie.

Medien, die funktional für die Demokratie sind, bieten eine kontinuierliche Berichterstattung über Politik, Wirtschaft und Gesellschaft,

die für die politische Meinungs- und Willensbildung der Bürger:innen konstitutiv ist. Sie bieten ein Forum für politische und gesellschaftliche Debatten. Sie üben Kritik und kontrollieren die Regierenden. Und sie vermitteln zwischen Bürger:innen auf der einen Seite und Regierung, Parlament und Verwaltung auf der anderen. Damit sie diese Funktionen erfüllen können, müssen sie journalistische Berichterstattung in ein breiteres Angebot von Unterhaltung, Kultur und praktischer Orientierung in Lebensfragen aller Art einbetten. Vielfalt und Attraktivität der Genres ist ein Schlüsselement ihres Erfolgs, der angesichts der unendlichen Fülle von Medienangeboten im Internet und auf Social-Media-Plattformen jedoch immer schwieriger zu erhalten ist.

Ob öffentliche Medien die von ihnen erwarteten demokratischen Funktionen tatsächlich erbringen können, ist von einer Fülle von Faktoren abhängig. Am wichtigsten sind hier die Finanzierungsstrukturen und die faktische Unabhängigkeit von staatlichem oder privatem Einfluss.

Mit Blick auf die Finanzierung von Journalismus lässt sich feststellen, dass eine Marktfinanzierung zwar den Vorteil der Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme mit sich bringt, dieser jedoch mit den Nachteilen einer Kommerzialisierung der Inhalte, einer Abhängigkeit von der Werbewirtschaft und der Tendenz zur Monopolisierung erkaufte wird.⁰⁵ Die zunehmend diskutierte und sich verbreitende Finanzierung durch Stiftungen und/oder Spenden wendet den Nachteil der Abhängigkeit von Werbewirtschaft oder Staat ab, besitzt aber einerseits nur beschränktes finanzielles Potenzial und zieht andererseits die Gefahr der Einflussnahme durch Mäzene nach sich – bei ungewissem langfristigen Engagement. Die vielen journalistischen Gratisangebote im Internet wiederum steigern zwar die Vielfalt, beruhen jedoch auf der (Selbst-)Ausbeutung von Journalist:innen – und sind ihrerseits hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit fraglich. Die öffentliche Finanzierung – meist in Form der Unterstützung öffentlicher Medien, aber auch durch Subventionierung kommerzieller Medien –, hat demgegenüber den Vorteil, dass sie die geförderten Medien unabhängig(er) von konjunkturellen

02 Vgl. Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1808>.

03 Vgl. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M. 1962.

04 Vgl. Josef Trappel et al., *What Media Crisis? Normative Starting Points*, in: Josef Trappel/Jeanette Steemers/Barbara Thomass (Hrsg.), *European Media in Crisis. Values, Risks and Policies*, London 2015, S. 3–19.

05 Vgl. Manuel Puppis/Matthias Künzler, *Formen der Medienfinanzierung und Medienförderung*, Zürich 2011, www.researchgate.net/publication/281728027.

Schwankungen und Einschaltquoten macht und eine Orientierung der Medien an publizistischen Kriterien ermöglicht. Allerdings birgt sie, bei mangelnden strukturellen Voraussetzungen, die Gefahr staatlicher Einflussnahme. Die Kontrolle öffentlicher Medien ist damit vermutlich der kritischste Punkt für ihre Unabhängigkeit, da sich hier manifestiert, ob Staatsferne tatsächlich gegeben ist, oder ob – etwa über die Besetzung wichtiger Positionen in Leitungs- oder Aufsichtsgremien – staatlicher Einfluss ausgeübt und die für die demokratische Informationsvermittlung und Meinungsbildung so wichtige Unabhängigkeit unterlaufen wird.

PLURALITÄT DER MEDIENSYSTEME

Diese grundlegenden Normvorstellungen von der Rolle der Medien in einer Demokratie teilen zwar nahezu alle pluralistischen Gesellschaften, doch haben sich im Laufe der Zeit unterschiedliche Mediensysteme herausgebildet, in denen sich wiederum die Stellung der öffentlichen Anbieter deutlich unterscheidet.

Zur Einteilung westlicher Mediensysteme hat sich das Modell der Kommunikationswissenschaftler Daniel Hallin und Paolo Mancini etabliert.⁰⁶ Nach diesem lassen sich drei Typen von Mediensystemen unterscheiden: *Erstens* das „polarisierte pluralistische Modell“, das sich durch eine hohe Parteipolarisierung der Medien, eine starke Nutzung des Fernsehens, eine geringe Verbreitung von Zeitungen und eine geringe Professionalisierung des Journalismus auszeichnet. Diesem Typ lassen sich alle europäischen Mittelmeerländer zuordnen. *Zweitens* das „demokratisch-korporatistische Modell“, dem alle nordeuropäischen Länder mit wohlfahrtsstaatlichen Traditionen zugerechnet werden können, und das durch hohe Zeitungsauflagen, eine starke Professionalisierung des Journalismus, einen relativ hohen Grad an politischer Parallelität zwischen Medien und Parteien („Parallelismus“) und starke staatliche Interventionen in Form von bedeutenden öffentlichen Rundfunkanstalten und staatlicher Presseförderung gekennzeichnet ist. Das „liberale Modell“ schließlich zeichnet sich *drittens* durch eine hohe Reichweite des Pressemarktes, eine

schwache Rolle des Staates, einen geringen Grad an politischem Parallelismus, eine starke Professionalisierung und eine journalistische Kultur der Neutralität und Objektivität aus – und entspricht hauptsächlich der Medienlandschaft der angelsächsischen Länder.

Das Modell von Hallin und Mancini berücksichtigt jedoch nicht, wie sehr sich Mediensysteme wandeln und wie sehr sich jene der mittel- und osteuropäischen Staaten mittlerweile ausdifferenziert haben. Hier lassen sich „hybrid-liberale“, „politisierte“, „transitorische“ und „Mainstream“-Mediensysteme unterscheiden, die aber nach wie vor dynamischen Entwicklungen unterliegen.⁰⁷ Im Folgenden sollen exemplarisch die Besonderheiten ausgewählter Mediensysteme im Hinblick auf die Stellung der öffentlichen Medienanbieter betrachtet werden, um anschließend ein Fazit bezüglich der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Medien für die Demokratie ziehen zu können.

Vereinigte Staaten

Am deutlichsten lassen sich die Folgen der Schwäche öffentlicher Medien in den Vereinigten Staaten beobachten. Im durch und durch kommerziellen Mediensystem der USA gibt es nur das Public Broadcasting System (TV) und das National Public Radio als öffentliche Anbieter, die spendenfinanziert (und mit sehr geringer staatlicher Zuwendung) ein randständiges Dasein mit geringen Einschaltquoten fristen. Als Informationsquelle für gebildete Schichten – und auch manchen gesellschaftlichen Diskurs – sind sie zwar bedeutsam, ansonsten aber gehen sie in der Fülle der kommerziellen Angebote, die ihrerseits hoch polarisiert sind, unter.⁰⁸ Der Kommunikationswissenschaftler Klaus Kamps erkennt in den USA ein „politisierte[s], multimediale[s] Medienökosystem“ aus klassischen Medien und Blogs, Youtubern, Radioformaten und Onlinemagazinen, das durch „partisan media“ gekennzeichnet ist, „in denen sich (...) parteipolitische Identitäten als strategische Leitlinien aufdrän-

⁰⁶ Vgl. Daniel C. Hallin/Paolo Mancini, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge 2004.

⁰⁷ Vgl. Bogusława Dobek-Ostrowska, *25 Years After Communism: Four Models of Media and Politics in Central and Eastern Europe*, in: dies./Michał Glowacki (Hrsg.), *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years On*, Berlin 2015, S. 11–44.

⁰⁸ Vgl. Hans J. Kleinsteuber, *Nordamerika*, in: Barbara Thomaß (Hrsg.), *Mediensysteme im internationalen Vergleich*, Konstanz 2013, S. 257–270.

gen“.⁰⁹ Die offenkundige Spaltung der US-amerikanischen Gesellschaft ist nicht zuletzt auch diesem Mediensystem geschuldet, dem es kaum noch gelingt, Foren für den offenen Austausch unterschiedlicher Gruppen in der Gesellschaft zu bieten.

Ungarn und Polen

Mit Ungarn und Polen finden sich innerhalb der Europäischen Union zwei Beispiele dafür, wie öffentliche Rundfunkanbieter, die unter die Kontrolle der Regierung geraten, den Charakter eines Staatsfunks annehmen können. Ungarns führende Regierungspartei Fidesz hat einen Großteil des ungarischen Staates und die meisten ungarischen Medien unter ihre Kontrolle gebracht. Die Regierung verfolgt eine partikularistische Medienpolitik, die darauf abzielt, einige Stimmen zu fördern und andere zu diskriminieren, das heißt, den ungleichen Zugang zu Medienressourcen zu fördern. Der demokratische Diskurs ist weitgehend verstummt.¹⁰ Am Beispiel der Anti-Migrationskampagne von 2015 konnte gezeigt werden, wie dieses Meinungskartell die öffentliche Meinung beeinflusst, die Selbstdarstellung von Viktor Orbáns rechtspopulistischer Regierung als Retterin der europäischen, ungarischen und christlichen Werte in Szene setzt und Wirkungen erzielt, die vor allem dem begrenzten politischen und medialen Pluralismus geschuldet sind.¹¹

Die antidemokratischen Entwicklungen in den illiberalen Demokratien Ungarn und Polen zeigen zudem sehr anschaulich, dass es sich hier oft um länger andauernde Prozesse handelt, die ihre Resultate erst mit Verzögerung offenbaren. Im Fall des polnischen Mediensystems betrifft dies zum Beispiel den langfristigen Autonomieverlust der einst zu den öffentlichen Anbietern zählenden Telewizja Polska (TVP S.A.).¹² Der frühere sozialistische Staatsrundfunk er-

fuhr zunächst eine tiefgreifende Transformation in Richtung des Modells eines öffentlichen Rundfunks westlicher Prägung. Doch immer wieder drohte ein Rückfall in bereits überwunden geglaubte autoritäre Einflussnahmen, weil TVP S.A. als Staatskonzern konzipiert und gerade nicht dem Modell der Staatsferne nachempfunden wurde. Dass ein solcherart organisierter Rundfunk leicht zum Spielball der jeweils herrschenden Regierungspartei(en) werden kann, wurde spätestens mit den 2015 eingeleiteten Regulierungsmaßnahmen deutlich, die einer weiteren staatlichen Einflussnahme durch die aktuelle polnische Regierung Tür und Tor geöffnet haben. Das Beispiel verdeutlicht überdies die Bedeutung der Zivilgesellschaft für einen funktionierenden öffentlichen Rundfunk, deren Einfluss im polnischen Rundfunksystem freilich nie verankert war.

Dänemark, Frankreich, Vereinigtes Königreich

Mögen die USA, Ungarn und Polen auch Extrembeispiele von Mediensystemen mit – aus demokratietheoretischer Perspektive – gefährlichen Entwicklungen sein, so zeigt ein kursorischer Blick nach Westeuropa, dass auch hier öffentliche Medien aus unterschiedlichen Gründen nicht immer den Erwartungen an ein unabhängiges, demokratieförderndes Angebot gerecht werden.

In Dänemark beispielsweise kulminierte 2018 der politische Druck auf den größten öffentlichen Anbieter des Landes, den DR, in einem Beschluss der damaligen rechtskonservativen Regierung, der die Rundfunkanstalt bis 2023 zur Einsparung von 20 Prozent ihres Budgets zwang. Dies führte zu massiven Kürzungen im Angebot des Senders, was nach Ansicht mancher Beobachter damit zu tun hatte, dass „viele konservative Politiker_innen DR wegen einer vermeintlichen linken Schlagseite seit Jahrzehnten kritisch“ sahen und dies die medienpolitischen Verhandlungen mitgeprägt hat.¹³

Auch in Frankreich lässt sich ein hohes Maß der Einflussnahme durch Politik und Behörden auf den öffentlichen Rundfunk beobachten. Zwar grenzt dieser sich nach wie vor von den kommer-

09 Klaus Kamps, *Das Mediensystem der Vereinigten Staaten von Amerika*, Stuttgart 2023, S. 300.

10 Vgl. Péter Bajomi-Lazar, *Particularistic and Universalistic Media Policies: Inequalities in the Media in Hungary*, in: *Javnost – The Public* 2/2017, S. 162–172.

11 Vgl. ders., *An Anti-Migration Campaign and Its Impact on Public Opinion: The Hungarian Case*, in: *European Journal of Communication* 6/2019, S. 619–628.

12 Vgl. Magdalena Ploch, *Das PSM Governance Analysemodell in akteurtheoretischer Perspektive. Die Autonomie von TVP S.A. Governance 1989–2015*, Wiesbaden 2023.

13 David Nicolas Hopmann, *Zick-Zack-Kurs. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Dänemark*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2021, S. 1, <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/17211.pdf>.

ÖFFENTLICHER RUNDFUNK UND DEMOKRATIE

ziellen Angeboten darin ab, „was er macht (Dokumentationen, investigative Berichterstattung, Politik, Bildung, Wissenschaft, Kultur und Unterhaltung) und wie er es macht (vielfältiger, mit mehr Tiefgang, in größere Kontexte eingebettet, ausgewogener und sachlicher)“.¹⁴ Doch erlegen die Behörden den öffentlichen Sendern zunehmend widersprüchliche Auflagen auf und zwingen sie zu massiven Einsparungen. Dies führte zuletzt dazu, dass die Beitragsfinanzierung der Sender durch eine Steuerfinanzierung ersetzt wurde, was die politische Abhängigkeit noch erhöhen wird.

In Großbritannien schließlich kämpft der öffentliche Rundfunk – lange gepriesen als Hort wahrhafter Unabhängigkeit und gehaltvoller Inhalte – seit Langem mit einer feindlich gesinnten Regierung und sieht sich mit einem zunehmend skeptischen Publikum konfrontiert. Konservative Premierminister versuchten immer wieder, die BBC auf Regierungskurs zu bringen, doch sind die Angriffe vor allem unter der Regierung von Boris Johnson beispiellos massiv gewesen. Der Regierung ist es gelungen, das BBC-Management weitgehend mit Tory-Vertretern zu besetzen. Zudem wird die BBC mittlerweile gemeinsam mit dem kommerziellen Rundfunk durch das Office of Communications (Ofcom) reguliert, was dazu geführt hat, dass dem besonderen Charakter des gemeinwohlorientierten Senders BBC nicht mehr hinreichend Rechnung getragen wird. In der Folge dieser Entwicklungen ist ein „stetige[r] Abbau ihrer politischen Unabhängigkeit und die Entstehung einer zunehmend vorsichtigen Leitartikel-Kultur“ zu beobachten. „Gebeutel von Jahren der Kürzungen und Auseinandersetzungen, hat besonders die BBC einen Großteil ihrer Strahlkraft eingebüßt.“¹⁵ Struktureller Hintergrund dieser problematischen Entwicklungen ist, dass Berufungen in den Vorstand der BBC und Entscheidungen über die Höhe der Fernsehbeiträge nicht – wie etwa in Deutschland – unabhängigen Gremien obliegen, sondern der Regierung.

Um zu ermitteln, welche Leistungen öffentlich-rechtliche Medien für die Demokratie erbringen und wo Gefahren für ihren Auftrag lauern, ist ein Vergleich also hilfreich. Der von einer internationalen Forscher:innengruppe konzipierte „Media for Democracy Monitor“, der mithilfe zahlreicher Indikatoren den Zustand der Demokratie in Beziehung zur Stärke öffentlich-rechtlicher Medien setzt, zeigt, dass Länder, in denen öffentlich-rechtliche Medien eine vergleichsweise starke Position im Medienmarkt einnehmen, in Bezug auf die übergreifenden Dimensionen Freiheit/Information, Gleichheit/Interessenvermittlung, Mediation und Kontrolle besser abschneiden als Länder, in denen öffentliche Medien einen geringeren Zuschaueranteil erreichen und eine schwächere Position einnehmen.¹⁶ Kurz gesagt: Länder mit einem starken öffentlichen Mediensektor rangieren in den oberen Regionen der relevanten Demokratieindikatoren. Deutschland liegt im Rahmen der untersuchten Länder zusammen mit Dänemark, Finnland, Großbritannien und Schweden in der Spitzengruppe.¹⁷ Öffentliche Medien behaupten also nicht nur, für die Demokratie relevant zu sein, sondern sie erbringen tatsächlich Dienstleistungen, die positive Effekte für die Demokratie haben.

Diese Auswirkungen sind durch zahlreiche Studien belegt worden, die unter anderem zeigen konnten, dass die individuelle Nutzung von Nachrichten der öffentlichen Medien und das Vorhandensein eines bedeutenden öffentlichen Medienangebots das Wissen über eine Vielzahl von Nachrichtenthemen – politische Zusammenhänge, aktuelles Zeitgeschehen, internationale Ereignisse – erhöht.¹⁸ Wenn es also so ist, dass öffentlich-rechtliche Medien die (auch vom Bundesverfassungsgericht) erwarteten Leistungen für die Demokratie zumindest vergleichsweise zufriedenstellend erbringen, stellt sich die Frage,

14 Sébastien Poulain, Kein Programm links von der Mitte. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Frankreich, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2022, S. 2, www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=19078&ty=pdf.

15 Des Freedman, Verlorene Ausstrahlung? Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Großbritannien, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2020, S. 2, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/16555.pdf>.

16 Vgl. Josef Trappel/Tales Tomaz (Hrsg.), Success and Failure in News Media Performance. Comparative Analysis in the Media for Democracy Monitor 2021, Göteborg 2022.

17 Vgl. Barbara Thomass et al., Public Service Media: Exploring the Influence of Strong Public Service Media on Democracy, in: Trappel/Tomaz (Anm. 16), S. 187–209, hier S. 204.

18 Vgl. Rasmus Kleis Nielsen et al., Analysis of the Relation Between and Impact of Public Service Media and Private Media, Oxford 2016.

aufgrund welcher Bedingungen und Strukturen sie das können. Das deutsche Beispiel ist hier durchaus aufschlussreich.

Die öffentlich-rechtlichen Medien haben in Deutschland eine starke Stellung im Mediensystem – sowohl im Hinblick auf die Zuschauerakzeptanz als auch mit Blick auf die Finanzierung. Der Rundfunkbeitrag ist einer der höchsten in der EU, nicht nur hinsichtlich des Beitrags pro Haushalt, sondern auch bezüglich der Gesamtsumme, die durch die hohe Zahl der Beitragszahler erbracht wird. Was oft als Problem gedeutet wird („zu teuer“), kann aus einer anderen Perspektive auch als Stärke verstanden werden: Es ist ausreichend Geld im System vorhanden für unterschiedliche Produktionen, kulturelle Aktivitäten, qualifiziertes Personal, ein weltweites Korrespondentennetz, gute Arbeitsbedingungen und anderes mehr. Erst das Zusammenspiel dieser Faktoren ergibt ein attraktives Programm.

In der Zuschauerakzeptanz liegen die deutschen öffentlich-rechtlichen Sender im europäischen Vergleich im oberen Drittel. Die Hauptnachrichtensendungen von ARD und ZDF sind regelmäßig jene Nachrichtenmarken, denen am meisten vertraut wird. Dies hat nicht zuletzt mit einer weiteren Stärke der öffentlich-rechtlichen Medien in Deutschland zu tun: der strukturellen Absicherung ihrer Unabhängigkeit. Hier verfügen die öffentlich-rechtlichen Medien mit ihrer juristisch mehrfach abgesicherten Unabhängigkeit über eine einzigartige Stellung in Europa. In kaum einem anderen Land der EU ist das Konstrukt des öffentlichen Rundfunks so konsequent darauf ausgelegt, Staats- und Wirtschaftsferne herzustellen. Diese wird auch durch das weltweit einzigartige, mehrstufige Verfahren der Festsetzung der Finanzmittel der Anstalten durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und die Länderparlamente abgesichert. Dieses – Expertise und föderale Strukturen kombinierende – Verfahren birgt allerdings auch eine gewisse Blockadegefahr, wie in der Auseinandersetzung um die jüngste Beitragserhöhung zu erkennen war.

Das föderale System der Rundfunkanstalten, das im Hinblick auf seine Mehrfachstrukturen

derzeit heftig in der Kritik steht, bringt eine weltweit einzigartige Vielfalt an Inhalten und Perspektiven mit sich, die dem normativen Gebot einer vielfältigen Medienlandschaft fast vorbildlich entspricht. Mit der Einbeziehung der sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Gremien der öffentlichen Medien wird zudem auch in der programmlichen Kontrolle eine Vielfalt an Perspektiven und gesellschaftlichen Sichtweisen abgebildet, die in anderen Systemen weit weniger gegeben ist.

Nicht zuletzt der Blick auf die Mediensysteme anderer Länder – und auf die Gefahren, die den öffentlichen Medien dort drohen – sollte uns zeigen, dass trotz aller Defizite, die in der aktuellen Debatte in Deutschland mitunter zu Recht benannt werden, das hiesige System viele Vorteile mit sich bringt, die es zu verteidigen gilt. Wie schrieb doch der US-Historiker Timothy Snyder in seiner Streitschrift über den Aufstieg des Trumpismus so treffend? „Verteidige Institutionen! (...) Institutionen schützen sich nicht selbst. Sie stürzen eine nach der anderen, wenn nicht jede von ihnen von Anfang an verteidigt wird.“¹⁹

BARBARA THOMASß

ist Professorin im Ruhestand am Institut für Medienwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum und Senior Researcher am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut in Hamburg. Sie ist zweite stellvertretende Vorsitzende des ZDF-Verwaltungsrates.

barbara.thomass@rub.de

¹⁹ Timothy Snyder, *Über Tyrannei. Zwanzig Lektionen für den Widerstand*, München 2021, S. 13.

WHAT NEXT, AUNTIE BEEB?

Die BBC vor ungewisser Zukunft

Annette Dittert

Am 7. November 2017 wurde vor dem Londoner Broadcasting House der BBC eine Statue George Orwells enthüllt. Der legendäre Reporter und Schriftsteller steht seitdem dort leicht nach vorne gebeugt, in einem verknitterten Anzug und mit einer selbstgedrehten Zigarette in der Hand, als ob er jeden Moment einen Witz erzählen wollte. Das Zitat von ihm aber, das links hinter seiner Bronzeskulptur in großen Lettern prangt, ist bitterer: „Wenn Freiheit überhaupt irgendetwas bedeutet, dann das Recht, den Menschen das sagen zu können, was sie nicht hören wollen.“

Der bekannte BBC-Moderator Andrew Marr erklärte dazu enthusiastisch in derselben Woche in seiner Radio-Show „Start the Week“: „Wir müssen weiter den Job machen, den wir am besten machen, wir müssen weiter unbequeme Fragen stellen und noch härter daran arbeiten.“⁰¹ Nur gut vier Jahre später, im Januar 2022, machte der gleiche Andrew Marr öffentlich, dass er die BBC nach 21 Jahren verlassen würde. Zwar hielt er sich mit öffentlicher Kritik an der Führung des Senders zurück, aber dass ein Klima der Angst und politischer Druck ihn zu diesem Schritt gedrängt hatten, war jedem klar, als Marr davon sprach, nun seine eigene Stimme wiederfinden zu wollen. Wenige Wochen später verließ auch Emily Maitlis, der vielleicht größte Star im Fernseh-Nachrichtengeschäft der BBC, ihren Moderatorenplatz bei „Newsnight“, dem abendlichen News-Magazin. Viele andere folgten. Anders als Marr erklärte Emily Maitlis im August desselben Jahres in einer vielbeachteten Rede auf dem Edinburgh-TV-Festival öffentlich, der Grund für ihren Schritt sei der direkte Druck der konservativen Regierung auf sie und andere Journalisten der BBC gewesen. Die Luft zum Atmen sei beständig knapper geworden.⁰²

Die Freiheit, unbequeme Fragen zu stellen, der Grundauftrag, das Land mit unabhängigen Informationen zu versorgen und im Zweifelsfall so auch die jeweiligen Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen, all das scheint der BBC spätestens seit

dem Brexit-Referendum zunehmend abhanden zu kommen. Orwells Statue steht zwar weiterhin vor dem Broadcasting House, aber sein Zitat wirkt dort heute wie böse Ironie. Aus dem für das öffentlich-rechtliche System leuchtenden Vorbild BBC, dem ältesten und prestigeträchtigsten „Public Service Broadcaster“ der Welt, scheint innerhalb nur weniger Jahre durch massiven politischen Druck ein in Bedrängnis geratener Problemfall geworden zu sein. Wie konnte das passieren?

WENDEPUNKT BREXIT

Der bislang aufsehenerregendste öffentliche Versuch direkter politischer Einflussnahme auf einen BBC-Mitarbeiter war die Affäre um Gary Lineker im März 2023. Der mit Abstand populärste Sportmoderator des Senders war vom BBC-Generaldirektor Tim Davie höchstpersönlich suspendiert worden, nachdem er einen regierungskritischen Tweet abgesetzt hatte, in dem er der Innenministerin vorwarf, eine Wortwahl im Zusammenhang mit Geflüchteten zu verwenden, die an die Sprache des Deutschlands der 1930er Jahre erinnere.⁰³ Nachdem in einer beispiellosen Solidaritätswelle sämtliche anderen Sportmoderatoren die BBC boykottierten und über das gesamte folgende Wochenende keine moderierten Sportsendungen mehr stattfinden konnten, blieb Tim Davie nichts anderes übrig, als die Suspendierung wieder aufzuheben, zumal der Moderator als freier Mitarbeiter den strengen Neutralitätsregeln der BBC de facto gar nicht unterliegt. Die britischen Zeitungen titelten folgerichtig: „Lineker – BBC 1:0“.

Die überwiegende Mehrheit der Briten sah den Eklat ähnlich. Der Sender sei in vorseilendem Gehorsam einer übergriffigen Regierung gegenüber mutlos eingeknickt. Für den BBC-kritischen rechtslibertären Flügel der Tories hingegen war die Wiedereinsetzung Linekers nur ein weiterer Beleg dafür, dass das Modell eines gebührenfinanzierten Senders generell nicht mehr zu hal-

ten sei. Der Streit um Lineker demonstriert damit vor allem eines: Angesichts einer zunehmend rechtspopulistisch agierenden Regierung ist die BBC heute wie nie zuvor in Gefahr, zwischen alle Fronten zu geraten. Gleichzeitig war „Lineker-gate“ nicht mehr als ein grelles Aufblitzen einer Entwicklung, die weit früher begonnen hatte.

In ihrem vielbeachteten Buch „The War Against the BBC“ beschreiben die beiden Autoren Patrick Barwise und Peter York das Jahr 2015 als einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der BBC, sicher nicht zufällig die Zeit kurz vor dem Brexit-Referendum. Die „alte Tante“ („Auntie Beeb“), wie die Briten ihren Sender gerne liebevoll nennen, sei zwar seit ihrer Gründung 1922 immer wieder Angriffen jeder Art ausgesetzt gewesen, doch nun sei sie mit einer noch nie dagewesenen und potenziell tödlichen Kombination von feindlichen Kräften konfrontiert.⁰⁴

Drei wesentliche Faktoren spielen dabei laut Barwise und York auf fatale Weise zusammen: erstens der seit etwa 2015 immer direktere politische Druck auf die inhaltliche Arbeit der BBC-Journalisten durch das Mantra der politischen Neutralität, der „Impartiality“; zweitens ein 2015 vorgenommener, extrem schmerzhafter Einschnitt bei der Finanzierung der BBC, der bereits jetzt zur Einstellung ganzer Sendungen und Wellen geführt hat; und, last but not least, eine private Medienlandschaft, die es sich seit Jahren zum Ziel gesetzt hat, die BBC zu zerstören, während die Regierung dem Sender im Wettbewerb mit dem privaten Sektor unverhältnismäßig harsche Wettbewerbsbeschränkungen auferlegt. Bei allen drei Punkten spielt die für deutsche Verhältnisse ungewohnt direkte Abhängigkeit der BBC von der jeweiligen Exekutive eine wesentliche Rolle.

IMPARTIALITY

Um keinen Begriff ist bei den Debatten um die BBC in den vergangenen Jahren öfter gestritten

01 „Start the Week“, 6. 11. 2017. Vgl. Andrew Marr: George Orwell Would Have „Sneered and Spat“ on His Statue Unveiled by BBC, 7. 11. 2017, www.telegraph.co.uk/news/2017/11/07/andrew-marr-george-orwell-would-have-sneered-spat-statue-unveiled/.

02 Vgl. Emily Maitlis, James MacTaggart Memorial Lecture 2022, 25. 8. 2022, www.thetvfestival.com/wp-content/uploads/2022/08/The-James-MacTaggart-Lecture-2022-Emily-Maitlis.pdf.

03 Vgl. Tweet vom 7. 3. 2023, <https://twitter.com/GaryLineker/status/1633111662352891908>.

04 Vgl. Patrick Barwise/Peter York, *The War Against the BBC*, London 2020, S. XIII f.

worden als um den der „Impartiality“, der politischen Neutralität, die sich die BBC in ihren „Editorial Guidelines“ selbst verordnet hat. Liest man sie aufmerksam, fällt vor allem auf, wie vage und unscharf diese Selbstverpflichtung beschrieben wird. „The BBC“, so heißt es dort, „is committed to achieving due impartiality in all its output. (...) The term ‚due‘ means that the impartiality must be adequate and appropriate to the output, taking account of the subject and nature of the content, the likely audience expectation and any signposting that may influence that expectation.“⁰⁵ Es handelt sich hierbei um Formulierungen, die jeder so auslegen kann, wie er will. Und genau das geschah im Vorfeld des Brexit-Referendums: Unter zunehmendem Druck der Brexit-Befürworter und -Gegner flüchtete sich die BBC ab etwa 2015 in ein Konzept, das ihren eigenen Richtlinien eigentlich widersprach, und das später mit dem Terminus „false balance“ einen der großen Sündenfälle in der Geschichte des Senders beschreiben sollte: Man gab einfach beiden Seiten dieselbe Sendezeit, wohlwissend, dass die Argumente der Brexiteers häufig jeder faktischen Grundlage entbehrten.

Hatte die BBC-Führung gehofft, mit dieser Strategie dem immer stärker werdenden Druck der Tories in der aufgeheizten Phase rund um das Referendum unbeschadet zu entkommen, wurde sie bald eines Besseren belehrt; nach 2016 wurden die Angriffe auf ihre Berichterstattung noch schärfer. Im März 2017 attackierten 72 überwiegend konservative Abgeordnete die BBC-Geschäftsleitung wegen angeblich zu pessimistischer Berichterstattung über den bevorstehenden EU-Austritt und drohten unverhohlen mit der Abschaffung der BBC, sollte sich das nicht ändern.⁰⁶ Der Begriff der „Impartiality“ wurde dabei zunehmend zur Waffe derjenigen, die der BBC regierungskritische Äußerungen untersagen wollen.

Richtig an Fahrt gewann das BBC-Bashing dann unter der Regierung von Boris Johnson. Nur zwei Tage, nachdem dieser im Dezember 2019 die Parlamentswahl gewonnen hatte, begann sein Regierungsapparat, aus allen Rohren gegen den Sender zu feuern. Sein Finanzminister erklärte, man müsse den „Zwangskarakter“ der BBC-Gebüh-

05 BBC, Editorial Guidelines, Section 4: Impartiality – Introduction, Juni 2019, www.bbc.com/editorialguidelines/guidelines/impartiality.

06 Vgl. BBC’s Brexit Coverage Pessimistic and Skewed, Say MPs, 21. 3. 2017, www.bbc.co.uk/news/uk-39335904.

ren neu überprüfen. Johnson selbst hatte bereits im Wahlkampf eine Privatisierung der BBC ins Spiel gebracht, nun setzte auch seine Kulturministerin nach⁰⁷ – der Auftakt einer Kampagne gegen den Sender, die bald deutlich schriller wurde als viele der vorherigen. Der damit beabsichtigte „Chilling Effect“ setzte umgehend ein; über die zahlreichen Fehler und Lügen der Johnson-Regierung wurde während seiner Zeit als Premier nur sehr sparsam berichtet. Auch die sich häufenden Korruptionsfälle in den britischen Ministerien dieser Zeit, vor allem während der Pandemie, kamen als Thema in der BBC so gut wie nicht vor. Vor allem aber der Brexit selbst und der wirtschaftliche und politische Schaden, den er auf der Insel weiter nachhaltig anrichtet, sind bis heute ein Tabu geblieben. Dass die immer wieder vorkommenden endlosen Staus in Dover auf die aufwändigeren Passkontrollen nach dem Brexit zurückzuführen sind, erwähnt die BBC auf ihrer Website zum Beispiel nur nebenbei.⁰⁸ Die Steuerschätzungen des unabhängigen Office for Budget Responsibility (OBR), die belegen, dass der Brexit die Briten bereits jetzt vier Prozent ihres Bruttosozialprodukts gekostet hat, werden erst spät und dann auch nur zögerlich thematisiert. In der politischen Sonntags-Talkshow „Laura Kuenssberg“ wird dies Ende März 2023 zwar endlich zum Thema, im anschließenden Interview mit dem Tory-Kabinettsmitglied Michael Gove geht die Moderatorin aber nicht mit einer einzigen Frage darauf ein.⁰⁹

Die Liste der Beispiele ließe sich endlos fortsetzen. Alastair Campbell, der ehemalige Kommunikationsdirektor Tony Blairs, prägte dafür gemeinsam mit dem ehemaligen Labour-Vorsitzenden Neil Kinnock den Begriff „Brexomertà“, der das große Schweigen der BBC beschreibt, sobald es um die Auswirkungen und negativen Folgen des Brexit geht.¹⁰ Die vielbeschworene „Impartiality“ hat damit vor allem eines erzeugt: Angst vor faktisch korrektem Berichten, sobald dies bedeuten könnte, damit die jeweilige Regierung zu kritisieren.

07 Vgl. Luke Hawker, BBC Attacked Over Reluctance to Change as Nicky Morgan Warns „Reform is Unavoidable“, 23.2.2020, www.express.co.uk/news/uk/1246186.

08 Vgl. z. B. Dover Delays as Ferry Passengers Wait For Hours, 1.4.2023, www.bbc.co.uk/news/uk-65143093.

09 Vgl. www.bbc.co.uk/news/live/uk-politics-65067330.

10 Vgl. Alastair Campbell, The Government’s Brexomertà is Hurting the Country, 6.12.2022, www.theneweuropean.co.uk/alastair-campbells-diary-the-governments-brexomertà-is-hurting-the-country.

ABHÄNGIGKEIT VON DER EXEKUTIVE

Die Wurzeln dieser Entwicklung liegen in der direkten strukturellen Abhängigkeit der BBC von der jeweiligen Exekutive in Großbritannien. Anders als in Deutschland, wo Grundlage und Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Bundesverfassungsgericht gesichert werden und damit dem direkten Zugriff der Politik entzogen sind, wird die Rechtsgrundlage der BBC, die „Royal Charter“, alle zehn Jahre von der Regierung selbst ausgearbeitet, die damit ihren direkten Einfluss nach Belieben vergrößern kann. So ist zum Beispiel die Aufsichtsratsstruktur seit 2017 „vereinfacht“ worden, es gibt statt mehrerer Gremien jetzt nur noch das BBC Board. Dessen Vorsitzender, der sogenannte Chair, sowie fünf der zehn Mitglieder werden direkt von der jeweiligen Regierung eingesetzt. Der Generaldirektor, der zuvor weitgehend eigenständig für das Programm verantwortlich war, untersteht jetzt unmittelbar dem mächtigen Chair, der nun auch direkten Einfluss auf das Programm nehmen kann. Eine detailreiche Untersuchung der neuen Royal Charter kommt zu dem Schluss: „Dieser Machtverlust zugunsten eines von der Regierung ernannten Funktionärs mindert die Eigenständigkeit der BBC und stärkt den indirekten Einfluss der Regierung auf die BBC.“¹¹

Die neuen Möglichkeiten seit 2017 wurden von den jeweiligen britischen Regierungen nicht etwa dezent genutzt, sondern sie wurden direkt und unmittelbar ausgeschöpft, um Personen an die Spitze der BBC zu setzen, die nicht nur auf Regierungslinie waren, sondern noch dazu den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuvor offen bekämpft hatten. Als zum Beispiel im Sommer 2021 ein neuer Chair ernannt werden musste, drang aus der Downing Street die Kunde, dass Charles Moore der Kandidat der Regierung sei – ein Tory, der sich regelmäßig zum obersten Gegner des öffentlich-rechtlichen Systems erklärt hatte und von einem Gericht verurteilt worden war, weil er sich weigerte, seine Gebühren zu zahlen. Die Personalie wurde nach einiger Zeit zwar wieder zurückgezogen, doch stattdessen ging der Posten dann an Richard Sharp – Banker, Vorstandsmitglied des rechten Thinktanks Centre for Policy Studies, Großspen-

11 Robert Rook, Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk in Deutschland und im Vereinigten Königreich, Wiesbaden 2019, S. 193.

der der Tories, enger Vertrauter Boris Johnsons und ebenfalls kein Freund der BBC.¹² Als Anfang 2023 öffentlich wurde, dass Sharp, kurz bevor er von Johnson auf den Posten berufen wurde, diesem einen persönlichen Kredit von umgerechnet knapp einer Million Euro vermittelt hatte, blieb Sharp trotz der öffentlichen Empörung und der offiziellen Untersuchung, die gegen ihn eingeleitet wurde, zunächst im Amt. Noch vor wenigen Jahren hätte so etwas einen sofortigen Rücktritt zur Folge gehabt. Erst als der Abschlussbericht Ende April 2023 eindeutig zu dem Schluss kam, Sharp habe während seines Berufungsverfahrens klar gegen die Regeln verstoßen, indem er den Kredit für Johnson während des Verfahrens nicht erwähnt hat, erklärte Sharp seinen Rücktritt.

Das alles führt zu einem öffentlichen Legitimitätsverlust der BBC. Ausgerechnet diejenigen, die sich bis vor einigen Jahren besonders stark für das Prinzip eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingesetzt haben, wenden sich zunehmend ab von einem Sender, der in ihren Augen nur noch Regierungspropaganda verbreitet. Der rechtsliberale Flügel der Tories hingegen bleibt bei seiner Position, die BBC als solche abschaffen zu wollen, und zeigt sich dabei völlig ungerührt von allen Versuchen der BBC, diesen Flügel durch „vorsichtige“ Berichterstattung zu befrieden. Damit steckt der Sender in einem Teufelskreis. Je häufiger er sich ängstlich der Regierungslinie unterwirft, desto mehr verliert er an öffentlicher Unterstützung bei denen, auf die es für ihn vor allem ankommt: jene Briten, die das Prinzip des öffentlich-rechtlichen Systems als unabhängigen Gegenpart zur Politik noch hochhalten.

FINANZEN

Der öffentliche Druck auf die BBC durch die Politik wäre nicht halb so wirkungsvoll, hätte die britische Regierung nicht gleichzeitig die alleinige Entscheidungsmacht über die Höhe der Finanzierung des Senders. Während in Deutschland die Festlegung der Rundfunkgebühren über die von der Politik weitestgehend unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) geschieht, entscheidet in Großbritannien die britische Regierung nach Belieben und völ-

lig unabhängig von jeder Kontrollinstanz selbst über die Höhe der Gebühren und damit das Budget der BBC. Und während bis 2007 die Höhe der „Licence Fee“ noch an die jeweilige Inflationsrate gebunden war, entfiel auch dieser Mechanismus mit der damals neu verabschiedeten Royal Charter.¹³

Seitdem hageln Kürzungen der Gelder deutlich schneller und härter auf den Sender ein. Der bis heute schmerzhafteste Einschnitt ist eine vom damaligen Schatzkanzler George Osborne 2015 in Kraft gesetzte Änderung der Gebührenordnung. Bis dahin hatte die BBC von der Regierung eine Kompensation für die in Großbritannien von Rundfunkgebühren grundsätzlich befreiten über 75-jährigen Bürger erhalten. Diese Kompensation wurde gestrichen, was einem Verlust von 612 Millionen Britischen Pfund, etwa 16,4 Prozent der Jahreseinnahmen allein 2014/15, gleichkam.¹⁴ Da der Anteil der über 75-jährigen Briten konstant zunimmt, bedeutet dies einen stetig steigenden realen Verlust an Gebühren. Hinzu kommt, dass 2022 die Höhe der Gebühren für zwei Jahre eingefroren wurde, vorerst bis April 2024. Was danach geschieht, ist derzeit völlig offen.

Die Auswirkungen dieser Kürzungen sind mittlerweile für jeden Briten deutlich erkennbar. So kündigte Generaldirektor Tim Davie vor Kurzem an, mehr als 400 Millionen Pfund im Programmbudget sparen zu müssen.¹⁵ Im Frühjahr 2023 wurde BBC News mit dem für das Ausland produzierten BBC World Service zusammengelegt, ein kontroverser Schritt, der zur Kündigung zahlreicher Moderatoren führte und letztlich zum Verlust des Auslandsprofils der BBC. Zahlreiche Radiostationen wurden geschlossen, weitere Fernsehprogramme stehen vor dem Aus – und das dürfte erst der Anfang sein.¹⁶

Ein öffentlich-rechtlicher Anbieter, der finanziell derart von der Politik abhängig ist, ist immer in Gefahr, auch seine inhaltliche Unabhängigkeit zu verlieren. Dies gilt umso mehr, wenn sei-

¹³ Vgl. Ralf Kaumanns/Veit Siegenheim/Eva Marie Knoll, *BBC – Value for Money and Creative Future*, Baden-Baden 2007.

¹⁴ Vgl. Rook (Anm. 11), S. 265.

¹⁵ Vgl. Mark Savage, *BBC Suspends Proposed Closure of the BBC Singers*, 24. 3. 2023, www.bbc.com/news/entertainment-arts-65063238.

¹⁶ Vgl. James Warrington, *BBC to Cut Original Programming by 1,000 Hours as Funding Black Hole Expands*, www.telegraph.co.uk/business/2023/03/30/bbc-cut-original-programming-1000-hours-funding.

¹² Vgl. Josiah Mortimer, *BBC Chairman Donated Tens of Thousands of Pounds to Right-Wing Group Funding Criticism of BBC*, 24. 2. 2023, <https://bylineimes.com/2023/02/24/bbc>.

ne Möglichkeiten, mit der privaten Konkurrenz Schritt zu halten, durch die Regierung so deutlich beschränkt werden, wie das in Großbritannien der Fall ist.

UNGLEICHE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN

Anders als der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland hat die BBC keinen von der jeweiligen Regierung unabhängig verankerten Grundversorgungsauftrag. Stattdessen definiert die Regierung Aufgaben und Ziele der BBC in der Royal Charter alle paar Jahre neu. Bei den Verhandlungen zur jüngsten Royal Charter 2017 wurde auch das Verhältnis zum privaten Markt neu geregelt, mit potenziell negativen Folgen für den Sender. Dort heißt es jetzt, die Programme der BBC müssten sich von jenen der privaten Konkurrenz unterscheiden, zudem solle die BBC kreative Risiken auf sich nehmen, um neue innovative Inhalte zu entwickeln.¹⁷ Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet das, dass die BBC erfolgreiche Programmformate der privaten Konkurrenz nicht mehr ohne Weiteres für das eigene Programm produzieren kann, was ihr einen deutlichen Wettbewerbsnachteil einbringt. Auch ständige Innovation ist ein Risiko für einen Anbieter, der, wie die BBC, durch die oben beschriebenen finanziellen Einschnitte bereits jetzt in vielen Bereichen ums Überleben kämpft. Hinzu kommt, dass die BBC, anders als deutsche öffentlich-rechtliche Sender, einem strikten Werbeverbot unterliegt, also auch hier im Nachteil gegenüber der privaten Konkurrenz ist.

Wenn man darüber hinaus tagtäglich miterlebt, wie die private Boulevardpresse, im Besitz von global agierenden Multimilliardären wie Rupert Murdoch oder den Barclay-Brothers, im Gleichklang mit der Tory-Regierung geradezu kampagnenhaft auf die BBC einschlägt, während gleichzeitig immer mehr Tory-Abgeordnete eigene Shows auf GB News erhalten, einem von einer in Dubai ansässigen Investmentfirma finanzierten britischen Fox News, dann schält sich tatsächlich das Bild einer BBC heraus, die an mehr Fronten

um ihr Überleben kämpfen muss als je zuvor in ihrer Geschichte.

Das eigentliche Problem des Senders ist dabei eines, das die britische Demokratie derzeit ganz generell destabilisiert: die im Vergleich zu anderen liberalen Demokratien extrem starke Stellung der Exekutive. Anders als in Deutschland gibt es im Vereinigten Königreich keine zusammenhängend geschriebene, kodifizierte Verfassung, auf die man in Krisenzeiten zurückgreifen könnte, um das Funktionieren der *checks and balances* sicherzustellen. Die britische Verfassung ist stattdessen ein fragiles Geflecht von Konventionen und Präzedenzfällen ohne eindeutige Regelungen. Das alles funktionierte bislang nach dem sogenannten *Good-chaps*-Prinzip,¹⁸ also in der Annahme, dass moralisch integre Politiker die Seele dieses Durcheinanders schon richtig interpretieren würden. Die seit der Johnson-Zeit zunehmend autoritär und rechtspopulistisch agierende Tory-Regierung aber entfernt sich – nicht nur in ihrer Rundfunkpolitik – immer stärker von diesem Prinzip. Stattdessen unterminiert sie zunehmend all jene Institutionen, die die Macht der Exekutive einschränken könnten – ein Verhalten, das im britischen System nicht vorgesehen ist und gegen das es deshalb auch kaum Gegenmittel gibt.

Der Blick von Deutschland auf den großen alten Leuchtturm des „Public Broadcasting“ entbehrt dabei nicht einer gewissen Ironie. Waren es doch ausgerechnet die Briten, die uns Deutschen nach dem Krieg das öffentlich-rechtliche System als ein föderales verordneten und damit sicherstellten, dass ein zentraler Zugriff auf das nationale Rundfunksystem durch die Politik nicht mehr möglich ist. Bei sich zu Hause hielt man solche Überlegungen damals für unnötig. Im Licht der aktuellen Entwicklungen aber muss genau das jetzt auch in Großbritannien geschehen: eine grundlegende Reform, die die BBC strukturell, inhaltlich und finanziell unabhängig macht von der jeweils regierenden Exekutive. Andernfalls dürfte sie in Zeiten des rücksichtslosen Populismus weiter zerrieben werden und ihre Stellung und einstmalige Bedeutung für die britische Gesellschaft kaum dauerhaft aufrechterhalten können.

¹⁷ Vgl. Royal Charter, Dezember 2016, Art. 6, Abs. 3, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/charter.pdf.

¹⁸ Vgl. Andrew Blick/Peter Hennessy, *Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times*, London 2019.

ANNETTE DITERT

ist Journalistin und Leiterin des ARD-Studios in London.

www.annetteditert.com

INTERVIEW

„WIR MÜSSEN UNBEDINGT DEBATTENFÄHIG BLEIBEN“

Ein Gespräch über Ausgewogenheit, „false balance“ und falsche Vorstellungen von politischer Einflussnahme

mit *Korbinian Frenzel*

Nach dem Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll dieser Information, Bildung und Unterhaltung gleichermaßen bieten, dabei unabhängig von staatlichen Eingriffen sein und eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung ermöglichen.

Wie gut gelingt ihm das?

– Das ist ein großer Auftrag und insofern auch eine große Frage. Es wird Sie vermutlich nicht überraschen, dass ich als Mitarbeiter dieses öffentlich-rechtlichen Systems erst einmal sagen würde: Es gelingt uns grundsätzlich ganz gut. Das gilt insbesondere für den Bereich der Information. Wer die öffentlich-rechtliche nachrichtliche Grundversorgung wahrnimmt und konsumiert, ist sehr gut gerüstet, an den öffentlichen Debatten teilzunehmen. Das gilt zweifellos für die klassische Verbreitung via Radio und TV, aber auch weitgehend im Internet. Hier sind neben den Öffentlich-Rechtlichen vor allem die klassischen Printmedien mit hervorragenden Angeboten vertreten, allerdings zunehmend hinter der Bezahlschranke – was nachvollziehbar ist, denn das ist ihr Geschäftsmodell. Auf der anderen

Seite sehen wir gerade im Feld von Social Media eine höchst beunruhigende Dominanz privater Konzerne. Die Entwicklungen bei Twitter stehen exemplarisch dafür, aber auch dem Meta-Konzern, also Facebook und Instagram, möchte ich die Strukturierung öffentlicher Debatten nicht allein überlassen. Dieser monopolisierte Markt ist – so hart muss man das formulieren – demokratiegefährdend. Hier sind wir als Öffentlich-Rechtliche strukturell besser aufgestellt, aber leider nicht als echte Alternative präsent.

Sicher kann man darüber diskutieren, wie weit das öffentlich-rechtliche Unterhaltungsprogramm gehen muss und ob man nicht das ein oder andere eher den Privaten überlassen sollte. Aber ich glaube, das ist letztlich eine Frage der Mischung. Deutschlandfunk oder Deutschlandfunk Kultur sind ja keine reinen Informationssender. Wir bieten auch viel Unterhaltung an, wenn man etwa Konzerte oder Hörspiele dazu zählt – und diese Mischung aus Information und Unterhaltung suchen die Menschen. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk

– im Fernsehen, im Radio, auch im Internet – eine Breitenwirkung in die Gesellschaft hinein haben will, dann muss er auch Unterhaltung bieten.

Wie gut gelingt diese Auftrags-erfüllung in der Praxis? Gibt es Hindernisse, die Sie in der konkreten Arbeit behindern?

– Ich glaube, unser Hauptproblem ist derzeit der tatsächliche oder vermeintliche Vertrauensverlust, der wiederum zu Ängstlichkeit und Verunsicherung führt – zum einen bei uns, die wir das Programm machen, zum anderen aber auch bei denjenigen in der Politik, die den Rahmen für uns setzen und festlegen müssen, was wir tun sollen und in welcher Struktur das geschehen soll. Diese Verunsicherung empfinde ich gerade als die größte Herausforderung.

Zu den Programmgrundsätzen gehören Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Herstellung von Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit der Berichterstattung. Wie stellt man diese Ausgewogenheit im Programm her?

– Ich muss da immer an den Satz von Hannah Arendt denken: „Wahrheit gibt es nur zu zweien.“ Darin steckt mehr als nur eine Aufforderung zu Pro und Contra, er beinhaltet auch den Appell, aktiv in den Prozess des Dialogs zu gehen und zu versuchen, sich zu verständigen – notfalls auch darauf, sich in der Sache nicht verständigen zu können. „We agree to disagree“, heißt es im Englischen so schön. Das ist eine Haltung, die für den Journalismus insgesamt gelten sollte, nicht nur für den öffentlich-rechtlichen. Aber gerade für uns sind Meinungsviel-

falt und Ausgewogenheit noch viel entscheidender als für andere Medien. Ein privates Verlagshaus beispielsweise kann sich für eine bestimmte Haltung in einer gesellschaftlichen oder politischen Frage entscheiden und entsprechend verorten. Das dürfen, sollen und wollen wir als öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht – und das ist durchaus eine Herausforderung, wenn man dabei möglicherweise an seine persönliche Schmerzgrenze gehen muss. Wichtig finde ich in diesem Prozess, unterschiedliche Perspektiven zur Kenntnis zu nehmen und zur Kenntnis zu bringen – und das in einer Art und Weise zu tun, die von den Menschen als ehrlich wahrgenommen wird und nicht als eine, die Probleme absichtlich ausspart.

Der BBC wurde im Zuge der Brexit-Debatten vorgeworfen, fast schon zwanghaft Pro-Brexit-Stimmen ins Programm geholt zu haben und deren zum Teil fragwürdigen Argumenten das gleiche Gewicht verliehen zu haben wie jenen, die mit korrekten Argumenten auf die Gefahren hingewiesen haben. Wie groß ist die Gefahr, bei der Suche nach Ausgewogenheit eine „false balance“ zu bedienen? – Es ist sicher kein so massives Problem wie in anderen Ländern. Ich habe aber grundsätzlich ein bisschen Bauchschmerzen bei dem Begriff „false balance“. Denn gerade bei der gewollten thematischen Breite des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsste man sich ja die Frage stellen, wer nach welchen Kriterien beurteilen darf, welche Argumente in einer Debatte valide sind und welche nicht. Klar gibt es Bereiche, in denen

man das sortieren kann, beim Klimawandel zum Beispiel, wo wir zumindest in Deutschland – anders als etwa in den USA – einen von der Klimawissenschaft gestützten Konsens darüber haben, dass es einen menschengemachten Klimawandel gibt. Aber schon bei der nächsten Frage, was bei wieviel Grad Temperaturanstieg passiert und was daraus folgt, ist das auch bei uns schon nicht mehr so.

Beim Brexit war, glaube ich, nicht zuletzt die anfangs benannte Ängstlichkeit das größte Problem. Aus der Sorge heraus, man könnte auch mit den legitimen Argumenten der Pro-Brexit-Bewegung nicht adäquat umgehen, hat man am Ende viele journalistische Tugenden vernachlässigt. Interessant an der Brexit-Debatte ist, dass es hier ja eigentlich um viele verschiedene Fragen und Parameter ging – staatliche Souveränität, wirtschaftliche Faktoren, die Idee von Europa und vieles andere mehr –, auf die unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen mit unterschiedlichen Interessen unterschiedliche Perspektiven hatten. Das so gut wie möglich darzustellen, ist für mich die Kernaufgabe von Journalismus.

Im „Flüchtlingsherbst 2015“ wurde mitunter beklagt, dass migrationskritischen Stimmen unangemessen viel Raum in den öffentlich-rechtlichen Medien eingeräumt worden sei – auch hier aus der Angst heraus, dass den Sendern sonst mangelnde Ausgewogenheit vorgeworfen worden wäre.

Stimmt der Eindruck?

– Nun ja, zunächst hatten wir die Großrezählung der „Willkommenskultur“, auf die dann die Ereignisse der Kölner Silvesternacht und die entsprechende

Berichterstattung folgten. Ob die mediale Verarbeitung in beiderlei Hinsicht ausgewogen war oder nicht, ist schwer zu sagen. In der Zeit der „Willkommenskultur“ war generell die Bereitschaft, über mögliche Herausforderungen und Probleme der Zuwanderung zu sprechen, sehr gering, nicht zuletzt auch bei unseren externen Gesprächspartnern. Dann kam die Kölner Silvesternacht und alle fragten, ob „die Medien“ in Bezug auf die Herausforderungen nicht einen blinden Fleck gehabt hätten. Man erkennt daran sehr schön ein grundsätzliches Problem: ein mitunter lemminghaftes Verhalten im Journalismus, das dann fast übersprunghaft dazu führt, überkritisch auf das eigene Verhalten zu schauen. Wir alle – Gesellschaft, Politik und Medien – sind relativ nahtlos vom „Wir schaffen das“ ins „Wir schaffen das nicht“ gewechselt, und die Zwischentöne, die in beiderlei Hinsicht wichtig gewesen wären, waren relativ leise.

Umgekehrt kam 2014/15 auch das Schlagwort von der „Lügenpresse“ auf. Auch während der Corona-Pandemie war immer mal wieder zu hören, die maßnahmenkritischen Positionen seien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht ausreichend vorgekommen. Eine zutreffende Kritik?

– Wir haben uns das tatsächlich öfter gefragt in dieser leider ja sehr langen Phase der Pandemie. Statistisch stimmt der Vorwurf, glaube ich, nicht. Das „Team Freiheit“ hatte viel „Airtime“ in den öffentlich-rechtlichen Medien, seine Protagonisten waren durchaus präsent. Aber: Bekanntlich macht auch in der Berichterstattung der Ton die Musik. Gerade in der Anfangsphase

wurde die Minderheitenposition häufig mit einer gewissen Pflichtschuldigkeit dargestellt, nach dem Motto: Es gibt natürlich auch noch diese Position, die wollen wir auch abbilden, aber Achtung – fast schon wie mit einer Trigger-Warnung versehen –, das ist eine Minderheitenmeinung. Da hätte ich mir schon gewünscht, dass wir insgesamt sachlicher und mit einer größeren Distanz an die Sache herangegangen wären. Hier gab es von journalistischer Seite anfangs für meinen Geschmack ein zu unkritisches Verhalten gegenüber den Regierenden und auch gegenüber den Expertinnen und Experten, die zum Teil ja relativ nah dran waren an den Regierenden. Das hat unnötig Raum geschaffen für diejenigen, die daraus eine grundsätzliche Kritik machen wollten.

Gibt es Grenzen der Ausgewogenheit? Gibt es Dinge oder Themen, über die in öffentlich-rechtlichen Medien nicht gesprochen oder berichtet werden sollte?

– Das ist eine wichtige Frage und auch eine große Herausforderung, denn es kann nicht um ein „anything goes“ gehen. Zum Teil haben wir es mit Debattenteilnehmern zu tun, denen es nicht um den demokratischen Diskurs geht, sondern darum, diesen Diskurs mindestens zu stören, wenn nicht zu unterminieren. Was heißt das journalistisch? Unsere Aufgabe ist es, immer wieder an die Grenze zu gehen. Mit denen zu reden, die noch an diesem Diskurs teilnehmen wollen. Ein offen geführtes Gespräch kann möglicherweise eine Tür wieder öffnen, die schon so gut wie zu war. Wir dürfen dem Publi-

kum da schon etwas Vertrauen entgegenbringen, dass es sich selbst ein Urteil bilden kann. Die Hörerinnen und Hörer haben ein sehr feines Gespür dafür, ob wir fair mit Gesprächspartnern umgehen und ob wir mit Offenheit und Erkenntnisinteresse rangehen oder selbst voreingenommen sind. Natürlich liegt darin auch die Gefahr, dass Populisten eine solche Bühne ihrerseits missbrauchen. Aber auch dann hat es aus meiner Sicht seinen Zweck erfüllt. Weil wir für die Öffentlichkeit dokumentieren, wer seinerseits kein ehrliches Interesse an einem Diskurs mehr hat. Die Menschen sollten in jedem Fall nicht den Eindruck gewinnen, wir würden uns gar nicht mehr um den Diskurs bemühen.

Ein öffentlich-rechtliches journalistisches Prinzip sollte immer sein, mit Menschen gut umzugehen. Niemanden vorzuführen, die Menschenwürde zu achten, das sind wichtige Prinzipien für unsere tägliche Arbeit.

Schwierig wird es bei Themen wie Antisemitismus oder Rassismus. Wir haben im Zuge der Diskussionen um die Documenta gesehen, wie schwer solche Debatten im Spannungsfeld von Kunstfreiheit und Meinungsfreiheit zu führen sind. Für mich als Journalist ist die Meinungsfreiheit ein unglaublich hohes Gut, und vermutlich gehöre ich zu denjenigen, die in dieser Beziehung in einem liberal-libertären Sinne am „amerikanischsten“ denken: lieber zu viel zulassen als zu wenig, lieber ins Risiko gehen, als sich dem Risiko auszusetzen, dass der Eindruck entsteht, wir würden blinde Flecken zulassen und uns um Debatten herumdrücken.

Beim Thema Antisemitismus macht mir – neben der Tatsache, dass er immer noch so weitverbreitet ist – vor allem Sorge, dass viele Gesprächspartner aus der Sorge heraus, falsch verstanden zu werden oder unter Beschuss zu geraten, im öffentlichen Diskurs gar keine Position mehr beziehen wollen. Hier wie bei anderen Themen müssen wir unbedingt debattenfähig bleiben. Entscheidend ist, mit hohem Verantwortungsgefühl und Sachverstand dafür zu sorgen, dass Debatten nicht ins Polemische oder Populistische abrutschen. Wir stecken in letzter Zeit sehr viel Energie in die Frage, worüber wir debattieren sollten und worüber man nicht mehr debattieren darf. Die Debatten selbst zu führen, wäre für die Gesellschaft häufig fruchtbarer.

Wie steht es um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks? Kritiker werfen den Sendern ja mitunter vor, über die Gremien zu sehr von Parteien oder Regierungen beeinflusst zu sein. Ist das so?

– (*lacht*) Ich bin jetzt seit 2009/10 hier beim Deutschlandradio, und ich habe es noch nie erlebt, dass es in irgendeiner Form eine politische Einflussnahme gab, etwa den berühmten Anruf aus der Staatskanzlei oder dem Bundespresseamt. Ich will nicht ausschließen, dass solche Anrufe mal beim Intendanten oder der Programmdirektorin eingegangen sind, dann waren die aber so klug und stark, uns das nicht wissen oder spüren zu lassen. Natürlich begegnet einem immer mal wieder diese Vorstellung, es gäbe da so eine Art direkten Draht – der Regierungssprecher ruft an, und

dann gibt es eine entsprechende Berichterstattung. Nein, das gibt es definitiv nicht, vermutlich alleine schon deshalb nicht, weil diejenigen, die einen solchen Anruf tätigten, Angst haben müssten, dass das sofort publik wird. Diese Form der Einflussnahme gibt es nicht.

Aber natürlich haben wir ein öffentlich-rechtliches System, das abhängig ist von den Strukturentscheidungen der Politik. Die Bundesländer haben hier die Hoheit, sie setzen die Rahmenbedingungen und nehmen Einfluss auf den Programmauftrag. Und sicher gibt es in den Landeshauptstädten auch eine größere Erwartungshaltung gegenüber den Landesfunkhäusern, was diese leisten sollen. Insgesamt scheint mir das Problem politischer Einflussnahme aber sehr gering zu sein.

Haben Sie den Eindruck, dass das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den vergangenen Jahren gesunken ist? – Bei denjenigen, die mit uns in Kontakt sind, spüre ich das nicht. Natürlich gibt es immer mal wieder Kritik an einzelnen Themen oder Fragen, aber auch viel positives Feedback. Wir sprechen hier aber von denjenigen, die unsere Programme ja nach wie vor hören und sich sogar die Mühe machen, uns zu schreiben. Da mache ich mir wenig Sorgen, zumal wir immer den Dialog mit unseren Hörern suchen. Das Problem sind eher diejenigen, die wir gar nicht mehr erreichen. Auch das ist aber kein Grund für allzu großen Alarmismus, denn wir erreichen noch sehr viele Menschen. Die Radionutzung ist sehr stabil in Deutschland, die Sender

des Deutschlandradios erleben seit Jahren sogar Reichweitenzuwächse. Auch im Digitalen sind wir gut aufgestellt.

Was ich faszinierend finde: Trotz aller Kritik am Rundfunkbeitrag und den politischen Debatten darum gibt es insgesamt eine unglaublich hohe Bereitschaft, diesen monatlichen Beitrag zu zahlen und die Programme zu konsumieren. Die Zustimmung unter denjenigen, für die wir das Programm machen, ist vermutlich deutlich größer als in der Politik – wobei Vorgänge wie jene beim RBB im vergangenen Jahr das Vertrauen in die Sender und in einen verantwortungsvollen Umgang mit Gebührengebern natürlich nicht stärken. Viel schmerzhafter als Kritik an einem verschwenderischen Umgang mit öffentlichen Ressourcen wäre aber zweifellos ein Vertrauensverlust, der darauf beruhte, dass wir nicht mehr als unabhängig in unserer Berichterstattung wahrgenommen würden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht derzeit fast überall in Europa unter Druck, auch hierzulande werden Reformdebatten angestoßen und geführt. Kann der ÖRR selbst etwas dafür tun, seine Kritiker von seiner Relevanz zu überzeugen? – Wir sollten einerseits bestrebt sein, unsere programmatische Qualität aufrechtzuerhalten, und andererseits mehr für Diversität tun – personell, aber auch inhaltlich. Es geht nicht nur um eine „Herkunftsdiversität“, sondern auch um gesellschaftliche, politische und soziale Diversität. Wir müssen insgesamt versuchen, gesellschaftliche Realitäten noch besser abzubilden.

Aber ich bin mir sicher, dass es eine Zukunft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt, weil gerade auch in der jüngeren Generation die Erkenntnis wachsen dürfte, dass es im Mediensystem Bereiche geben muss, die nicht durch den Markt oder durch Privatunternehmen bestimmt werden. Der Rundfunkbeitrag ist eine Art „Flatrate für Qualitätsjournalismus“, die dafür sorgt, dass wir uns nicht in medial exklusive Räume zurückziehen oder in einem vermeintlich kostenlosen digitalen Raum verweilen, den wir in Wirklichkeit über Werbung und mit unseren persönlichen Daten finanzieren. Es gibt einen Bedarf für Journalismus, der nicht der Marktlogik folgt, und das ist letztendlich das Rettungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Dieser öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in Deutschland zu einer Zeit entstanden, in der alle noch in frischer Erinnerung hatten, was passiert, wenn Massenmedien in die falschen Hände geraten. Gäbe es diesen Rundfunk nicht, müsste man ihn heute als öffentlich-rechtliches Debattenetzwerk neu gründen – ein öffentlich-rechtliches Twitter sozusagen, das aber dem öffentlichen Interesse dient. Insofern sehen Sie mich, was die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft, positiv gestimmt. Aber ich weiß natürlich auch, wie groß die Herausforderungen sind.

Das Interview führte Sascha Kneip am 22. Mai 2023.

KORBINIAN FRENZEL
ist Moderator und Redaktionsleiter bei Deutschlandfunk Kultur.
kornibian.frenzel@deutschlandradio.de

MEDIENVERTRAUEN IN KRISENZEITEN

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Kontext aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen

*Ilka Jakobs · Nikolaus Jakob · Tanjev Schultz · Marc Ziegele · Oliver Quiring ·
Nayla Fawzi · Christian Schemer · Daniel Stegmann · Christina Viehmann*

Die gesellschaftliche Lage in Deutschland ist seit Jahren von Krisen geprägt. Unterbrochen von einigen Ruhephasen folgten mehrere Krisen aufeinander: Ab 2008 stand die Welt unter dem Eindruck des Zusammenbruchs von Lehman Brothers und der nachfolgenden Finanzkrise. Es folgten die Probleme rund um die griechischen Staatsschulden, die in die Eurokrise übergingen (2010–2013). Das medial allgegenwärtige Krisennarrativ wurde nach einer kurzen Ruhephase um die sogenannte Flüchtlingskrise ergänzt, in der das Unwort des Jahres 2014 von der „Lügenpresse“ wieder auflebte. Parallel zur Debatte um die angebliche (Vertrauens-)Krise der Medien diskutierte die Öffentlichkeit – unter dem Eindruck des Brexit, Donald Trumps Präsidentschaft in den USA und der Wahlerfolge populistischer Parteien in Europa – auch über den Zustand der Demokratie auf dem Globus. Im Februar 2020 folgte mit der Corona-Pandemie die nächste gesellschaftliche Erschütterung. Als die Pandemie abklang, kündigte sich eine weitere Großkrise an: der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine im Februar 2022, gefolgt von einer Energiekrise in Europa und weltweiter Inflation.

Für die Bürgerinnen und Bürger bedeuten die vergangenen Jahre vor allem eines: andauernde Unsicherheit. Üblicherweise geht mit Unsicherheit ein erhöhtes Informationsbedürfnis einher.⁰¹ Über viele Aspekte der genannten Krisen können sich die meisten Menschen nicht aus erster Hand informieren – sie sind auf die Medien angewiesen. Damit die Medien dieser Vermittlerrolle in demokratischen Gesellschaften gerecht werden können, spielt das Vertrauen in sie von jeher eine wichtige Rolle. Denn sie sollen idealerweise sicherstellen, dass die Bevölkerung über hinreichend verlässliche Informa-

tionen verfügt, um (politische) Entscheidungen treffen zu können. Die zentrale Rolle von Medien für die Informationsversorgung kulminiert in Krisenzeiten, in denen vertrauenswürdige Informationen für die Menschen von größter Relevanz sein können – etwa, wenn es darum geht, das eigene Gesundheitsrisiko einzuschätzen oder das Energiesparverhalten zu optimieren. Dabei kann die Mediennutzung nicht nur im individuellen Verhalten Einfluss auf die Krisenbewältigung nehmen, sondern auch kollektiv: In der Corona-Pandemie trug die Nutzung etablierter Medien beispielsweise zu einem größeren Gefühl von Zusammenhalt bei, während die Nutzung alternativer Medien einen gegenteiligen Effekt zeigte.⁰²

Eine herausragende Rolle bei der Informationsversorgung spielt in der deutschen Medienlandschaft der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Er verfügte über Jahrzehnte, aller Kritik zum Trotz, über eine hohe Reputation und ein positives Image.⁰³ Doch aktuell steht auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Zeichen des Krisennarrativs: Als Mittler und Interpret wird er von manchen Akteuren für seine Darstellungen der verschiedenen Krisenlagen kritisiert – etwa zur Flüchtlingskrise, zu Corona und zum Krieg. Selbst erzeugt er seine eigenen Krisen, wie die Diskussionen rund um den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) und den Norddeutschen Rundfunk (NDR) im Jahr 2022 zeigten. Folglich ist die Frage relevant, wie sich in Deutschland das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Medien und in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelt hat. Dazu stellen wir Befunde aus einer Langzeitstudie vor, in der das Vertrauen der Deutschen in die Medien im Allgemeinen und in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Speziellen seit 2015 untersucht wird.

VERTRAUEN IN MEDIEN UND DEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNK

Vertrauen in Medien wird als Beziehung zwischen zwei Interaktionspartnern verstanden: den Medien auf der einen Seite und den Nutzerinnen und Nutzern auf der anderen Seite. Das kann sich ganz allgemein auf „die Medien“ beziehen; damit ist das System der medialen Informationsvermittlung als Ganzes gemeint, also die Nachrichtenmedien im Allgemeinen. Das Vertrauen bezieht sich hier auf die Medien als gesellschaftliche Institution. Medienvertrauen kann aber auch spezifischer sein und sich auf Mediengattungen beziehen, also den öffentlich-rechtlichen oder privaten Rundfunk, überregionale oder lokale Tageszeitungen oder auch reine Onlineangebote. Vertrauensobjekt ist dann eine spezifische Gruppe von Medienangeboten, die aufgrund der Zugehörigkeit zur selben Mediengattung als zusammengehörig betrachtet werden.⁰⁴

In diesem Beitrag steht vor allem das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Fokus. Dieser hat in Deutschland die Aufgabe, vielfältige journalistische Angebote in einem Umfang bereitzustellen, den andere Anbieter nicht gewährleisten können. Er hat einen Informations- und Bildungsauftrag.⁰⁵ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist staatsfern konzipiert: Der Staat stellt zwar die Infrastruktur für den Rundfunk bereit, soll aber auf die Ausgestaltung des Programms und die Inhalte keinen Einfluss nehmen. Allerdings ist die praktische Umsetzung dieser Konzeption Gegenstand von Kritik. So wird etwa schon lange diskutiert, ob und in welcher Weise politische Parteien Ein-

fluss auf die Programmgestaltung nehmen – entweder über die direkte Beeinflussung der Berichterstattung oder indirekt durch die Einflussnahme auf die Personalpolitik.⁰⁶ Beispiele hierfür sind die Debatten um die Absetzung des ehemaligen ZDF-Intendanten Nikolaus Brender 2009 oder die vermeintlich zu große Nähe des NDR zur regionalen Politik in Schleswig-Holstein 2022. Auch wenn die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland insgesamt hoch ist, ist er nicht unumstritten. So stehen unter anderem die Rundfunkgebühren beziehungsweise die Rundfunkbeiträge, die seit 2013 in Form einer Haushaltsabgabe erhoben werden, immer wieder in der Kritik. Auch werden regelmäßig Forderungen nach einer Abschaffung oder Zusammenlegung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beziehungsweise einzelner Sender vorgebracht – oder eine Reduktion seiner Strukturen und Angebote gefordert. Diese Kritik kommt oft, aber nicht ausschließlich, von populistischen Akteurinnen und Akteuren, zum Beispiel von der AfD oder aus der „Querdenker“-Bewegung. Skandale im öffentlich-rechtlichen Rundfunk tragen zum vielstimmigen Chor der Kritikerinnen und Kritiker bei: So stand 2022 der RBB im Fokus einer solchen Debatte. Seiner damaligen Intendantin Patricia Schlesinger, die schließlich ihr Amt aufgab, wurden Vetternwirtschaft, Vorteilsnahme und Verschwendung vorgeworfen – und schnell zog der Skandal Kreise und erfasste weitere Sendeanstalten.⁰⁷ Nicht nur außerhalb, auch innerhalb der ARD und des öffentlich-rechtlichen Systems wurden die Rufe nach grundlegenden Reformen lauter.⁰⁸

MAINZER LANGZEITSTUDIE MEDIENVERTRAUEN

Die Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen wird am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und am Institut für

01 Vgl. Peter Van Aelst et al., Does a Crisis Change News Habits? A Comparative Study of the Effects of COVID-19 on News Media Use in 17 European Countries, in: *Digital Journalism* 9/2021, S. 1208–1238.

02 Vgl. Christina Viehmann/Marc Ziegele/Oliver Quiring, Communication, Cohesion, and Corona: The Impact of People's Use of Different Information Sources on their Sense of Societal Cohesion in Times of Crises, in: *Journalism Studies* 23/2022, S. 629–649.

03 Vgl. Eva Holtmannspötter/Angela Rühle, Medienleistungen in den Augen des Publikums, in: *Media Perspektiven* 9/2022, S. 446–456.

04 Vgl. Nikolaus Jakob et al., *Medienvertrauen in Deutschland*, Bonn 2023.

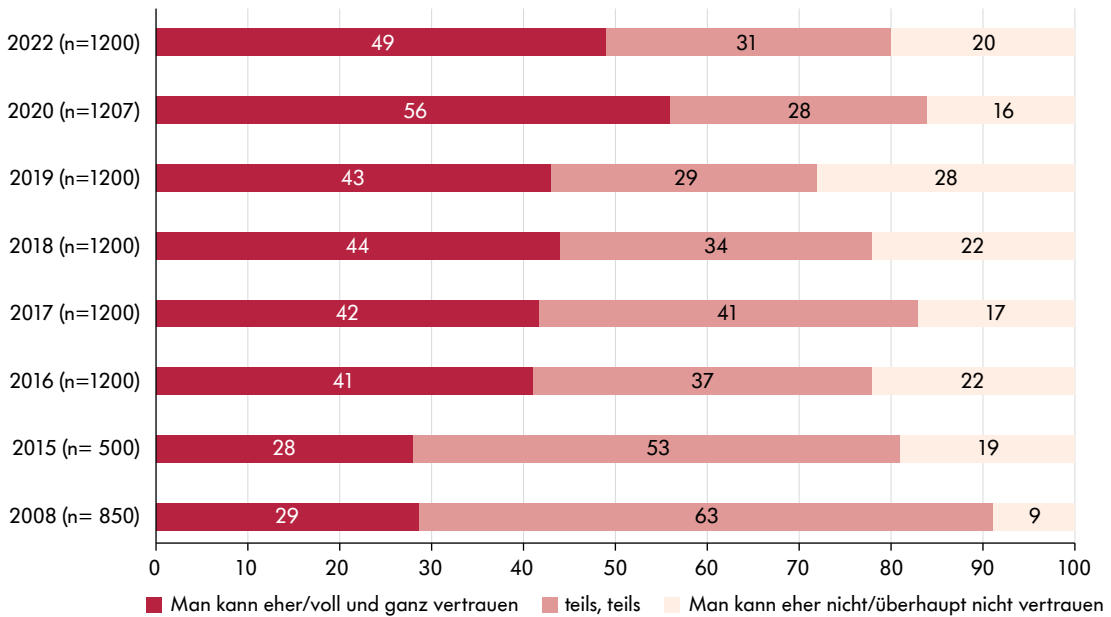
05 Vgl. Klaus Beck, *Das Mediensystem Deutschlands. Strukturen, Märkte, Regulierungen*, Wiesbaden 2018.

06 Vgl. Jakob et al. (Anm. 4).

07 Vgl. Christian Buß/Anton Rainer, Das Gift des Misstrauens, in: *Der Spiegel*, 17.9.2022, S. 76f.

08 Vgl. Tom Buhrow, Wir müssen die große Reform wagen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.11.2022, S. 13; „Es braucht eine Umverteilung“, Doppelinterview mit Eva-Maria Lemke und Olaf Sundermeyer, in: *Journalist*, Oktober 2022, S. 26–33; „Wenn wir das tun, wird es Halligalli geben“, Spiegel-Gespräch mit Tom Buhrow und Kai Gniffke, in: *Der Spiegel*, 17.12.2022, S. 64ff.

Abbildung 1: Entwicklung des Medienvertrauens bei „wichtigen Dingen“



Angaben in Prozent. Frage: „Wenn es um wirklich wichtige Dinge geht – etwa Umweltprobleme, Gesundheitsgefahren, politische Skandale: Wie sehr kann man da den Medien vertrauen?“ Basis: alle Befragten. Geringfügige Abweichungen von 100 Prozent aufgrund von Rundungen, „Weiß nicht“-Antworten werden nicht ausgewiesen.

Quelle: Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen

Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf durchgeführt. Eine erste Pilotstudie fand 2008 statt, seit 2015 gab es jedes Jahr im Herbst/Winter eine Befragungsstudie zum Medienvertrauen. Im Jahr 2021 setzte die Datenerhebung einmalig aus. Die Studie ist wissenschaftlich unabhängig und wird seit der aktuellen Welle (2022) von der Bundeszentrale für politische Bildung unterstützt. Die Unterstützung dient dazu, die Kosten des Umfrage-Dienstleisters zu tragen. Konzeption und Auswertung der Studie liegen in Händen der beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Untersucht werden die Entwicklung, Ursachen und Folgen von Medienvertrauen.

Für die Befragungswelle 2022 wurden im Dezember bundesweit 1200 Bürgerinnen und Bürger ab 18 Jahren in einer repräsentativen Telefonumfrage (CATI) durch das Meinungsforschungsinstitut Kantar befragt – ein kleiner Teil der Stichprobe wurde nach dem Jahreswechsel ergänzt (103 Interviews). Bei einer Sicherheitswahrscheinlichkeit von 95 Prozent beträgt die statistische Fehlertoleranz maximal 3 Prozentpunkte. Anlässlich der oben umrissenen Debatten über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk fragten wir

in dieser Welle erstmals gezielt nach diesbezüglichen Einstellungen der Menschen.

MEDIENVERTRAUEN IN KRISENZEITEN

Ganz allgemein gesprochen, gibt (und gab) es entgegen vielen mehr oder minder populären Mutmaßungen in Deutschland keine generelle Krise des Medienvertrauens. Im internationalen Vergleich rangiert das Vertrauen der Deutschen in ihre Medien nach wie vor auf einem hohen Niveau.⁰⁹ Ende des Jahres 2022 stimmten 49 Prozent der Befragten der Aussage zu: „Wenn es um wirklich wichtige Dinge geht – etwa Umweltprobleme, Gesundheitsgefahren, politische Skandale und Krisen – kann man den Medien vertrauen“ (Abbildung 1). In den Jahren vor der Pandemie schwankte der Wert zwischen 41 und 44 Prozent. Am Ende des Corona-Jahres 2020 hatte die Zustimmung bei 56 Prozent gelegen. Wie wir im Kontext der Pandemie vermuteten, war der damals gemessene

⁰⁹ Vgl. Reuters Institute, Digital News Report 2022, Juni 2022, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf.

Höchstwert eine Ausnahme: Im ersten Pandemie-Jahr war die Unsicherheit in der Bevölkerung immens. Die Corona-Krise stellte unter allen anderen Krisen eine Ausnahmesituation dar – das Ausmaß an Unsicherheit und persönlicher Betroffenheit war nie zuvor so hoch, und auch der Bedarf nach verlässlichen Informationen war so hoch wie nie zuvor. Die Bürgerinnen und Bürger nahmen die Informations- und Orientierungsleistung der Medien stärker als sonst in Anspruch und würdigten sie mit einem entsprechend gestiegenen Vertrauen.¹⁰ Nach dem Abklingen der Pandemie sank das Vertrauen jedoch nicht auf den Status quo ante zurück, sondern hielt sich deutlich über den langjährigen Werten der Jahre vor der Pandemie. Parallel dazu liegt der Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die den Medien eher nicht oder gar nicht vertrauen, 2022 mit 20 Prozent etwas höher als im Corona-Jahr 2020. Aber auch hier wurde das vorpandemische Niveau von 2019 nicht erreicht. Dennoch hält knapp jede beziehungsweise jeder Fünfte die Medien für nicht vertrauenswürdig – der harte Kern der Kritikerinnen und Kritiker der Medien hat sich seit den Zeiten der sogenannten Flüchtlingskrise verfestigt und bleibt mehr oder weniger unverändert bestehen.

DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IN KRISENZEITEN

Das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist trotz der jüngsten Diskussionen und Skandale hoch. Er rangiert im Ranking der vertrauenswürdigsten Mediengattungen nach wie vor auf Platz eins. Das Vertrauen ist 2022 gegenüber den Vorjahren jedoch zurückgegangen – ein Rückgang, der sich bei anderen Mediengattungen nicht gleichermaßen nachzeichnen lässt. Noch immer liegt der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor den Lokalzeitungen sowie den überregionalen Zeitungen, der Abstand ist allerdings geringer geworden.¹¹ 2022 hielten 62 Prozent der Deutschen das öffentlich-rechtliche Fernsehen (inklusive aller seiner im Internet verfügbaren Angebote) für sehr oder eher vertrauenswürdig (*Abbildung 2*) –

2020 waren es 70 Prozent, zuvor schwankte der Wert zwischen 65 und 72 Prozent. Zum Vergleich: Das private Fernsehen halten nur zwischen 17 und 29 Prozent der Befragten für sehr oder eher vertrauenswürdig.

Da sich ansonsten keine deutlichen Verschiebungen beim Vertrauen in bestimmte Mediengattungen zeigen, lässt sich der Rückgang beim Vertrauen in das öffentlich-rechtliche Fernsehen im Jahr 2022 vorsichtig als Reaktion auf die jüngsten Skandale und Reformdebatten deuten, die ein erheblicher Teil der Bevölkerung wahrgenommen hat. Konkret nach den „jüngsten Problemen und Skandalen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, beispielsweise um die rbb-Intendantin Schlesinger“ gefragt, gab eine knappe Mehrheit (51 Prozent) an, sie hätte „viel“ oder „sehr viel“ von den Problemen und Skandalen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk mitbekommen. Nur 14 Prozent sagten, sie hätten davon gar nichts mitbekommen, und 33 Prozent antworteten „nicht viel“ (2 Prozent „weiß nicht“).

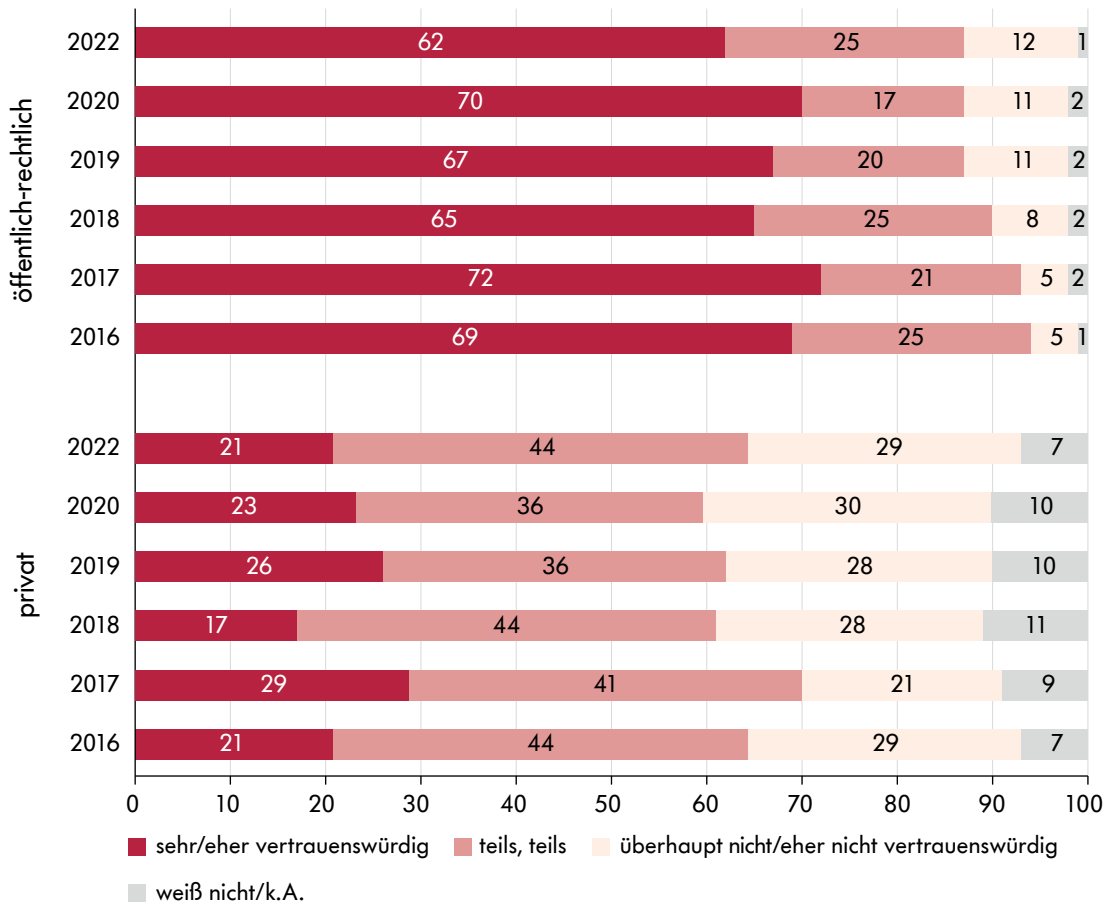
Viele Bürgerinnen und Bürger artikulieren auf unsere Fragen hin Reformbedarf: 40 Prozent stimmten der Aussage zu, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu aufgebläht und bürokratisch. Ähnliche Zustimmungswerte erreichten die Aussagen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk verschwenderisch mit den Rundfunkbeiträgen umgehe (38 Prozent) und dass er zu eng mit der Politik verflochten sei (37 Prozent). 30 Prozent der Befragten waren „eher“ oder „voll und ganz“ der Ansicht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk streng genug kontrolliert werde, 40 Prozent wiederum meinten, dass er die Vielfalt der Meinungen in der Gesellschaft angemessen darstelle. Trotz solcher Kritik äußert eine große Mehrheit im Grundsatz Rückhalt: 72 Prozent stimmten der Aussage zu, dass die Informationsangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wichtig seien. 62 Prozent stimmten der Aussage zu, der öffentlich-rechtliche Rundfunk leiste einen wichtigen Beitrag zur Demokratie. 54 Prozent waren mit den Informationsangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zufrieden. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass eine Mehrheit den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Institution im Prinzip gutheißt und bewahren will, seine konkreten Strukturen und Profile allerdings auf mehr oder weniger starke Kritik stoßen.¹²

10 Vgl. Ilka Jakobs et al., Medienvertrauen in Krisenzeiten. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2020, in: *Media Perspektiven* 3/2021, S. 152–162.

11 Vgl. Tanjev Schultz et al., Medienvertrauen nach Pandemie und „Zeitenwende“. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2022, in: *Media Perspektiven* 8/2023, S. 1–17.

12 Vgl. ebd.

Abbildung 2: Vertrauen in öffentlich-rechtliches und privates Fernsehen



Angaben in Prozent. Frage: „Manche Menschen halten bestimmte Medienangebote für vertrauenswürdiger als andere. Bitte sagen Sie mir, wie vertrauenswürdig Sie diese Angebote finden.“ Basis: alle Befragten (n=1200). Geringfügige Abweichungen von 100 Prozent aufgrund von Rundungen.

Quelle: Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Wahrnehmung der Skandale die Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beeinflusst. Dazu stellen wir Personen, die angeben, von den Skandalen viel oder sehr viel mitbekommen zu haben, diejenigen Menschen gegenüber, die von sich sagten, nicht viel oder gar nichts von den Skandalen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk mitbekommen zu haben (Tabelle 1). Die Rückmeldungen beider Gruppen unterscheiden sich zum Teil sehr deutlich: Während diejenigen, die viel von den Skandalen mitbekommen haben, zu 52 Prozent angaben, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu aufgebläht und bürokratisch, wurde dieser Kritikpunkt von nur 28 Prozent derjenigen geäußert, die wenig oder nichts von den Skandalen wussten. Bei der Zu-

stimmung zur Aussage, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu eng mit der Politik verflochten, unterschieden sich die beiden Gruppen jedoch kaum (38 vs. 35 Prozent). Generell gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung der Skandale und der Einstellung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk – in vielen Punkten äußerten gerade diejenigen, die die Skandale medial nachverfolgt haben, sogar eher positive Urteile.

Um zu überprüfen, in welchen Fällen die Wahrnehmung der Skandale die Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überzufällig und signifikant beeinflusst, haben wir zur statistischen Absicherung multivariate Regressionsanalysen gerechnet. Die jeweilige Bewertungsdimension (zum Beispiel „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zu aufgebläht und bürokratisch“)

Tabelle 1: Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Abhängigkeit von der Wahrnehmung der Skandale

	VIEL/SEHR VIEL VON SKANDALEN MITBEKOMMEN (N=613)	NICHT VIEL/GAR NICHTS VON SKANDALEN MITBEKOMMEN (N=566)	STATISTISCHE SIGNIFIKANZ DES EINFLUSSES DER WAHRNEHMUNG DER SKANDALE
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zu aufgebläht und bürokratisch.	52 %	28 %	signifikant*
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk geht verschwenderisch mit den Rundfunkbeiträgen der Bürger um.	43 %	33 %	nicht signifikant
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zu eng mit der Politik verflochten.	38 %	35 %	nicht signifikant
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird streng genug kontrolliert.	36 %	24 %	signifikant***
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt die Vielfalt der Meinungen in der Gesellschaft angemessen dar.	45 %	33 %	nicht signifikant
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet einen wichtigen Beitrag zur Demokratie.	70 %	53 %	nicht signifikant

Ausgewiesen sind diejenigen Personen, die auf die Frage „Ich lese Ihnen im Folgenden noch einmal einige Aussagen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor, bitte sagen Sie mir, inwiefern Sie diesen Aussagen zustimmen“ mit „Stimme voll und ganz zu“ oder „Stimme eher zu“ geantwortet haben. Gegenübergestellt werden die Personen, die von den Skandalen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk viel/sehr viel mitbekommen haben, und die Personen, die nicht viel/gar nichts von den Skandalen mitbekommen haben. Lesebeispiel: Von denjenigen, die viel/sehr viel von den Skandalen mitbekommen haben, gaben 52 Prozent an, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu aufgebläht und bürokratisch. Von denjenigen, die nicht viel/gar nichts von den Skandalen mitbekommen haben, gaben dies 28 Prozent an.

Die Spalte „statistische Signifikanz“ gibt an, ob der Einfluss der Wahrnehmung der Skandale auf die jeweilige Bewertungsdimension in einer Regressionsanalyse statistisch signifikant ist oder nicht. Dazu wurden Regressionsanalysen gerechnet, mit der jeweiligen Bewertungsdimension als abhängiger Variable und der Wahrnehmung der Skandale als unabhängiger Variable. Als Kontrollvariablen wurden zusätzlich die Nutzungshäufigkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, das Alter, das Geschlecht und die Bildung als unabhängige Variablen mit in die Regression aufgenommen. Der Signifikanzwert in der Tabelle weist aus, ob im jeweiligen Modell der Einfluss der Wahrnehmung der Skandale statistisch signifikant war oder nicht. Alle Regressionsmodelle waren statistisch signifikant, das korrigierte R² lag zwischen .027 und .100.

Signifikanzniveau: *** p < .001; ** p < .01; * p < .05

ging dabei jeweils als abhängige, also zu erklärende Variable in die Berechnung ein. Die Frage, ob die Menschen viel oder wenig/nichts von den Skandalen mitbekommen hatten, wurde als unabhängige Variable, also als Erklärvariable, in die Analyse aufgenommen. Als Kontrollvariablen wurden die Nutzungshäufigkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens sowie Alter, Bildung und Geschlecht einbezogen. Auf diese Weise ließ sich bei zwei der Bewertungsdimensionen in der multivariaten Kontrolle ein statistisch signifikan-

ter Zusammenhang finden – und zwar bei den Aussagen „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zu aufgebläht und bürokratisch“ und „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird streng genug kontrolliert“: Diejenigen, die mehr von den Skandalen mitbekommen hatten, bewerteten den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich der Einschätzung als „aufgebläht und bürokratisch“ schlechter und bezüglich der Frage, ob er streng genug kontrolliert würde, besser. Tatsächlich ist es nicht ganz trivial, aus den zum Teil nur gerin-

gen Prozentwertunterschieden größere Unterschiede in den Wahrnehmungen des Publikums herauszulesen. Auch gilt es jeweils die multivariate Betrachtung zu berücksichtigen. Und schließlich treffen die verwendeten Statements inhaltlich sehr unterschiedliche Aussagen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: So sind vor allem die nicht signifikanten Aussagen eher genereller Natur und haben weniger mit der Wahrnehmung der konkreten Skandale zu tun. Aus den durchaus komplexen Anforderungen bei der Interpretation dieser Befunde folgt sicherlich weiterer Forschungsbedarf.

Abschließend dürfte besonders die Frage von Interesse sein, welche Faktoren generell zu einer größeren Vertrauenszuschreibung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beitragen. Auch hier bietet sich eine multivariate Betrachtung im Rahmen einer Regressionsanalyse an: Auf diese Weise soll der Einfluss verschiedener möglicher Erklärungen auf das Entstehen eines hohen beziehungsweise niedrigen Vertrauens in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemeinsam betrachtet werden. Die Vertrauenswürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war somit die abhängige Variable, unabhängige Variablen waren die Frage, wie viel die Menschen von den Skandalen mitbekommen haben, die Nutzungshäufigkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens sowie Alter, Geschlecht und Bildung. Die größte Erklärungskraft geht dabei von der Nutzung aus:¹³ Wer öffentlich-rechtliches Fernsehen häufiger nutzt, vertraut ihm auch stärker. Ebenfalls groß ist der Einfluss des Alters – jüngere Menschen haben ein größeres Vertrauen. Eine höhere formale Bildung führt ebenfalls zu mehr Vertrauen. Diese Befunde stehen im Einklang mit bisheriger Forschung zum Vertrauen in die Medien als gesellschaftliche Institution.¹⁴ Die Wahrnehmung der Skandale beeinflusst die Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens nicht, ebenso wenig wie das Geschlecht.

13 $F(5,1144)=33\,860^{***}$; korrigiertes R-Quadrat=.125.

14 Vgl. Ilka Jakobs et al., Welche Personenmerkmale sagen Medienvertrauen voraus? Der Einfluss von Charakteristika der Rezipientinnen und Rezipienten auf Vertrauen in Medien im Zeitverlauf, in: *Publizistik* 66/2021, S. 463–487.

15 Vgl. Anne Schulz/David A. L. Levy/Rasmus Kleis Nielsen, Old, Educated and Politically Diverse: The Audience of Public Service News, Reuters Institute Report, Oxford 2019, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-09/The_audience_of_public_service_news_FINAL.pdf.

FAZIT

In Krisenzeiten müssen sich die Menschen ganz besonders auf die Medien verlassen können. In Deutschland tun die Bürgerinnen und Bürger das auch zu einem großen Anteil – sowohl in ruhigeren Phasen, als auch in Hochphasen von Krisen haben sie das Gefühl, sich auf die Informationen aus den Medien verlassen zu können. Es hat sich jedoch über die Jahre ein harter und nicht zu vernachlässigender Kern an eindeutig misstrauischen Bürgerinnen und Bürgern verfestigt.

Eine besondere Rolle spielt in der deutschen Medienlandschaft der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Er genießt eine prinzipiell hohe Reputation und ein positives Image. Ein Großteil der Bürgerinnen und Bürger findet ihn vertrauenswürdig und weiß seine besondere Informations- und Orientierungsfunktion in unserer Gesellschaft zu schätzen. Ein leichter Vertrauensrückgang im Jahr 2022 weist den Daten der Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen zufolge zwar darauf hin, dass die Skandale im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht spurlos an diesem vorübergegangen sind. Einen wirklichen Vertrauenseinbruch gab es aber nicht – und die Wahrnehmung der Skandale beeinflusste die Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur zum Teil, etwa hinsichtlich der konkreten Kritikpunkte einer zu großen Bürokratie und fehlender Kontrolle, jedoch nicht im Hinblick auf seine grundlegende Legitimität oder Vertrauenswürdigkeit. Einen wesentlich größeren Einfluss auf die Bewertung und auf die Vertrauenseinschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben die Nutzungserfahrungen der Menschen. Jedoch gehört gerade bei den jüngeren Menschen der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht mehr standardmäßig zum Medienrepertoire.¹⁵ Zwar besteht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland kein Grund zu umfassender Besorgnis – auf Vorschusslorbeeren ausruhen kann er sich jedoch nicht.

ILKA JAKOBS

ist promovierte Kommunikationswissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. ilka.jakobs@uni-mainz.de

NIKOLAUS JACKOB

ist apl. Professor und Geschäftsführer des Instituts für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. nikolaus.jackob@uni-mainz.de

TANJEV SCHULTZ

ist Professor für Journalismus am Journalistischen Seminar der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
tanjev.schultz@uni-mainz.de

MARC ZIEGELE

ist Juniorprofessor für Politische Online-Kommunikation an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
ziegele@hhu.de

OLIVER QUIRING

ist Professor für Kommunikationswissenschaft am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
quiring@uni-mainz.de

NAYLA FAWZI

ist Professorin für Demokratie und Digitale Kommunikation am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
nayla.fawzi@uni-mainz.de

CHRISTIAN SCHEMER

ist Professor für Allgemeine Kommunikationsforschung am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
schemer@uni-mainz.de

DANIEL STEGMANN

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
daniel.stegmann@uni-mainz.de

CHRISTINA VIEHMANN

ist promovierte Kommunikationswissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
christina.viehmann@uni-mainz.de

Der APuZ-Podcast

1 Thema, 30 Minuten,
jeden 1. Mittwoch im Monat



DER OSTEN ALS CHANCE

Ostdeutsche Perspektiven auf die Reformdebatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Mandy Tröger

Mit der Vereinigung von Bundesrepublik und DDR vor mehr als 30 Jahren ging ein Institutionentransfer von West nach Ost einher. Entsprechend war auch die Neustrukturierung der ostdeutschen Rundfunklandschaft ein Angleichungsprozess nach bundesdeutschem Muster. Das DDR-Rundfunksystem wurde zerschlagen und in einem radikalen Transformationsprozess in das demokratische System der Bundesrepublik integriert. Dieser Prozess war eine außergewöhnlich unreglementierte und dadurch hochpolitische Angelegenheit, deren Folgen bis heute spürbar sind.⁰¹

Auch sonst ist die Medienlandschaft Ostdeutschlands noch stark von den Entwicklungen Anfang der 1990er Jahre geprägt: Der ostdeutsche Pressemarkt etwa ist fest in der Hand westdeutscher Verleger*innen, die diesen schon im Mai 1990 untereinander aufgeteilt hatten. Weder konnte sich eine vielfältige ostdeutsche Lokalpresse entwickeln, noch ein starkes ostdeutsches, überregional relevantes Medium. In den überregionalen Medien wiederum sind ostdeutsche (Chef-)Redakteur*innen unterrepräsentiert, und auch der journalistische Nachwuchs kommt seltener aus den ostdeutschen Bundesländern. Auch deshalb sind ostdeutsche Perspektiven in der deutschen Medienlandschaft wenig verbreitet: Es wird eher „über den Osten“ berichtet als „aus dem Osten“.⁰² Ostdeutschland erscheint medial allzu oft als das „rückständige Anhängsel“, aber nicht als eine in sich vielfältige, kulturell reiche und historisch spannende Region.⁰³ Nicht zuletzt wegen solcher medialer Blindstellen kommt den öffentlich-rechtlichen Anstalten Ostdeutschlands, dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) und dem Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) sowie dem Norddeutschen Rundfunk (NDR) in Mecklenburg-Vorpommern, in der Regionalberichterstattung eine besonders wichtige Rolle zu. Sie haben die Aufgabe, die Ressourcen und die

Möglichkeiten, aus den Regionen über die Regionen zu berichten. Allerdings zeugen nicht zuletzt die „Schlesinger-Affäre“ beim RBB oder der Betrugsskandal rund um den Kinderkanal (Kika) beim MDR in den 2000er Jahren von strukturellen Schwächen und erhöhen insgesamt den Reformdruck auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR).

Solche Skandale stützen die verbreitete Annahme, Ostdeutschland sei eine „massenmedial multiple Problemzone“.⁰⁴ Während die überregionale Qualitätspresse aus den großen Medienhäusern in Hamburg, München oder Frankfurt am Main im Osten kaum gelesen wird, werden Begriffe wie „Lügenpresse“ meist mit der Pegida-Bewegung und den vermeintlichen DDR-Erfahrungen ihrer ostdeutschen Anhänger*innen assoziiert. Kurz, Medienmisstrauen und -skepsis scheinen besonders im Osten Deutschlands weit verbreitet.

Auch wenn es nicht völlig unplausibel scheint, die „Lügenpresse“-Vorwürfe bei manchen als Spätfolge ihrer DDR-Sozialisation zu erklären, ist es doch naheliegender, sie als Langzeitfolgen von Entkopplungsprozessen im Rahmen des Institutionentransfers Anfang der 1990er Jahre zu verstehen. Sie gründen eher im historischen Versäumnis, aus DDR-Erfahrungen zu lernen, ostdeutsche Reformimpulse anzuerkennen und die Medienlandschaft in *ganz* Deutschland neu zu ordnen. Hierunter leidet bis heute auch der ÖRR.

In diesem Beitrag soll „der Osten“ nicht als Problemzone, sondern als Chance betrachtet werden. Aktuelle Reformdebatten rund um den ÖRR können aus ostdeutschen Erfahrungen lernen. Um das zu plausibilisieren, soll zunächst die Gründung der öffentlich-rechtlichen Anstalten Anfang der 1990er Jahre rekapituliert und nach den strukturellen Problemen gefragt werden, die hier ihre Wurzeln finden. Anschließend sol-

len die Entwicklungen in der Nutzung und die Erwartungen an den ÖRR in den vergangenen 30 Jahren nachgezeichnet werden. Spätestens hier wird klar: „Den Osten“ gibt es nicht. Denn genau wie der Bayerische Rundfunk (BR) nicht so wie Radio Bremen ist, ist der MDR nicht so wie der RBB. Es gibt regionale Unterschiede im Nutzungsverhalten zwischen und innerhalb der Sendebereiche. Der MDR ist – gemessen an der Einwohner*innenzahl seines Sendebereiches Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt – die größte ostdeutsche ARD-Anstalt. Er wird anders genutzt als der RBB in Berlin und Brandenburg, und auch anders als der NDR in Mecklenburg-Vorpommern. Gleichzeitig gibt es viele Überschneidungen in Nutzung und Erwartung zwischen Ost- und Westdeutschen: Strukturell vergleichbare Regionen in West und Ost ähneln sich häufig deutlicher als Regionen innerhalb Ost- oder Westdeutschlands. Beide Punkte – regionale ostdeutsche Unterschiede sowie ost- und westdeutsche Gemeinsamkeiten – gehen in der aktuellen Debatte oft unter.

DER ÖRR IM OSTEN

Anders als die westdeutschen wurden die ostdeutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten erst im Zuge der deutschen Einheit gegründet. Hörfunk und Fernsehen der DDR wurden nach Artikel 36 des Einigungsvertrages in eine gemeinsame Einrichtung überführt beziehungsweise aufgelöst und zum 1. Januar 1992 in das öffentlich-rechtliche System der Bundesrepublik integriert. Mecklenburg-Vorpommern trat dem Staatsvertrag des NDR bei, und der Deutschlandfunk, RIAS Berlin und der Ostsender DS-Kultur fusionierten zum Deutschlandradio. Neben dem MDR entstand zunächst der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB), der 2003 mit dem Sender Freies Berlin (SFB) zum RBB fusioniert wurde.

Diese scheinbar erfolgreiche Transformation ist häufig auf Kritik gestoßen. Die Politikwissenschaftlerin Sylvia Dietl etwa weist darauf hin, dass

die westdeutschen Akteur*innen zwar ihr Ziel erreichten, das bundesdeutsche öffentlich-rechtliche Rundfunksystem auf den Osten zu übertragen. Nicht gelungen sei jedoch die Art und Weise der Umsetzung: „Es war“, so Dietl, „ein unreflektierter, kritikloser Systemtransfer. (...) Nicht nur wurden sämtliche democratiesschwächenden Dysfunktionalitäten des westdeutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die neu gegründeten Anstalten übertragen. Sie wurden teils sogar noch verstärkt.“⁰⁵ Diese verstärkten Probleme manifestieren sich zum Beispiel im politischen Einfluss auf die Anstalten: Die Schaffung der Anstalten war Sache der Länderparlamente – und deren Entscheidungen wurden von den Konflikten konkurrierender politischer Akteur*innen begleitet.

Der Einfluss der Parteipolitik während der Gründungsphase der öffentlich-rechtlichen Anstalten lässt sich gut am Beispiel des MDR zeigen. Die Mehrheitsparteien der jeweiligen Landtage nutzten den MDR-Staatsvertrag, um früh ihre Einflussmöglichkeiten zu sichern, was unter anderem dazu führte, dass die Aufsichtsgremien weniger staatsfern und gleichzeitig abhängiger von gesellschaftlichen Machtgruppen ausgestaltet wurden. Auch deshalb hielt der Medienrechtler Wolfgang Hoffmann-Riem, damals Direktor des Hans-Bredow-Instituts in Hamburg, den MDR-Staatsvertrag 1991 sogar für verfassungswidrig. Durch den politischen Einfluss seien „pluralismusfeindliche Strukturen“ entstanden, „wie sie in dieser Einseitigkeit in keiner westdeutschen Rundfunkanstalt bestehen“.⁰⁶ Zwar stand im Rahmen des Institutionentransfers von West nach Ost fest, dass sich die Organisationsstrukturen der neuen Rundfunkanstalten am Vorbild der ARD-Anstalten auszurichten hatten. Allerdings nahmen die westdeutschen Akteur*innen diese Neuordnung „nicht zum Anlass, eine kritische Bestandsaufnahme über die Defizite des eigenen Rundfunksystems und seiner Institutionen vorzunehmen“.⁰⁷ Im Gegenteil, das bestehende System wurde weitgehend unverändert übertragen.

01 Vgl. Sylvia Dietl, *Transformation und Neustrukturierung des DDR-Rundfunks im Prozess der Wiedervereinigung Deutschlands*, München 2022, S. 80, S. 547.

02 Vgl. Mandy Tröger, *Der Osten kann keine Demokratie?*, in: *Luxemburg 1/2023*, S. 25–29.

03 Vgl. Lutz Mücke, *30 Jahre staatliche Einheit – 30 Jahre mediale Spaltung*, Otto Brenner Stiftung, Frankfurt/M. 2021, S. 4.

04 Ebd., S. 3.

05 Zit. nach Mandy Tröger, „Kritikloser Systemtransfer“: Wie die Öffentlich-Rechtlichen in den Osten kamen, 5. 10. 2022, www.berliner-zeitung.de/open-source/unreflektierter-kritikloser-systemtransfer-die-einfuehrung-des-oerr-im-osten-li.272193.

06 Zit. nach Mücke (Anm. 3), S. 21.

07 Dietl (Anm. 1), S. 549.

Ein effektives Steuerungsinstrument war hierbei der Elitentransfer von West nach Ost, also die Auswahl der Führungskräfte bei MDR und ORB. Die Gründungsintendant*innen, die gewählten Intendant*innen sowie zahlreiche Direktor*innen kamen aus den westdeutschen ARD-Anstalten. Nicht zuletzt dank des starken Einflusses der sächsischen CDU gab es vor allem beim MDR ein enormes Ungleichgewicht zwischen west- und ostdeutschen Führungskräften.⁰⁸ Im August 1991 wurden sieben von acht MDR-Direktorenposten mit Westdeutschen besetzt – der einzige Ostdeutsche war für die Technik zuständig. Damit kam „die gesamte engere Führungsspitze, die über die inhaltliche und journalistische Ausrichtung des Ost-Senders entscheiden sollte“, aus dem Westen.⁰⁹ Reformbestrebungen und -impulse sowie neue Programmideen und -initiativen, die aus den ostdeutschen Einrichtungen hervorgegangen waren, wurden eingestellt oder strukturell hinausgedrängt. Ein prominentes Beispiel ist das Jugendradio DT64: Gegen seine Einstellung im Zuge der Transformation demonstrierten Zehntausende; 300 000 Unterschriften wurden gesammelt und Mahnwachen initiiert. Über 80 lokale Aktionsgruppen setzten sich für einen eigenständigen Erhalt des Jugendsenders ein. Dennoch ging er im Rahmen seiner Integration in die MDR-Strukturen letztlich unter.¹⁰

Aber nicht nur Politiker*innen und Parteien, sondern auch die westdeutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst betrieben intensiv Rundfunkstrukturpolitik, vor allem der NDR und der SFB. Der BR wiederum forcierte den Aufbau des MDR und nahm sowohl über den Elitentransfer als auch strukturell während der gesamten Planungsphase Einfluss.¹¹ Udo Reiter, erster Intendant des MDR, war zuvor Hörfunkdirektor beim BR gewesen und sorgte mit dafür, dass vor allem Westdeutsche beim MDR in Führungspositionen kamen.¹²

Hinter diesen Entwicklungen standen sowohl Expansionsbestrebungen der etablierten Rundfunkanstalten als auch wirtschaftliches Kal-

kül. Den relevanten Akteur*innen ging es nicht zuletzt um die Sicherung ihres parteipolitischen Einflusses und landesspezifischer Interessen in den Anstalten. Weniger ging es ihnen um gemeinwohlorientiertes Handeln oder die Schaffung bestmöglicher Rahmenbedingungen für die Anstalten selbst. Beides, so Sylvia Dietl, „braucht es aber, um Akzeptanz für neue Strukturen zu schaffen. Das wurde im Osten Deutschlands verpasst.“¹³ Damit wurde auch die historische Chance vertan, eine gesamtdeutsche Rundfunkordnung zu konstituieren, den ÖRR weiterzuentwickeln und seine Leistungsfähigkeit für Ostdeutschland und für ganz Deutschland zu stärken.¹⁴

WAHRNEHMUNG UND NUTZUNG DES ÖRR IM OSTEN SEIT 1992

Wie entwickelte sich nun nach 1992 die Beziehung der Bürger*innen im Osten Deutschlands zum ÖRR? Die gerade beschriebenen Vorgänge könnten vermuten lassen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Ostdeutschland auf höhere Ablehnung oder ein geringeres Nutzungsverhalten stößt. Jedoch zeigen vergleichende Langzeitstudien zum Mediennutzungsverhalten in Ost- und Westdeutschland viele Gemeinsamkeiten und „keine drastischen, aber erkennbare Abweichungen“.¹⁵ Unterschiede haben beispielsweise mit unterschiedlichen Lebensverhältnissen und abweichenden Alltags- und Sozialstrukturen zu tun. Zum Beispiel wird die häufigere und längere Radionutzung im Osten darauf zurückgeführt, dass Ostdeutsche im Durchschnitt morgens früher aufstehen als Westdeutsche. So beginnt auch die Radionutzung früher am Tag.¹⁶

Auch in der Fernsehnutzung zeigen sich über die Jahrzehnte sowohl Gemeinsamkeiten als auch bleibende Unterschiede, die teils soziostrukturell und teils mentalitätsbedingt sind. In den ersten Jahren nach der deutschen Einheit sahen die Menschen in Ostdeutschland anders fern als im Westen: Zwar spielten Nachrichtensendungen für Ost- und Westdeutsche gleichermaßen die größte Rolle, aber Ostdeutsche sahen länger fern und

08 Vgl. Tröger (Anm. 5).

09 Mücke (Anm. 3), S. 20.

10 Vgl. Mandy Tröger, DDR-Rundfunk heute. Wie eine Frau gegen das Vergessen kämpft, 19. 12. 2021, www.berliner-zeitung.de/open-source/ddr-rundfunk-heute-wie-eine-frau-gegen-das-vergessen-kaempft-li.197212.

11 Vgl. Tröger (Anm. 5).

12 Vgl. Mücke (Anm. 3), S. 21.

13 Zit. nach Tröger (Anm. 5).

14 Vgl. Dietl (Anm. 1), S. 612.

15 Inge Mohr/Gerlinde Frey-Vor, Radio- und Zeitungsnutzung im Ost-West-Vergleich, in: Media Perspektiven 7–8/2016, S. 392–400, hier S. 392.

16 Vgl. ebd.

nutzten häufiger die kommerziellen Privatsender. Zugleich konsumierten sie aber auch stärker die öffentlich-rechtlichen Dritten Programme der ARD, und sie widmeten sich stärker Infotainment- und Unterhaltungsangeboten. Auch stellten sie höhere Ansprüche an öffentlich-rechtliche Sender und erwarteten, dort Themen und Akteur*innen aus den Regionen Ostdeutschlands vorzufinden, die den eigenen Identitätsbedürfnissen entsprachen.¹⁷

Zehn Jahre nach der deutschen Einheit waren Ost- wie Westdeutsche mehrheitlich der Meinung, dass das Erste und das ZDF die besten Informationssendungen bieten. Dennoch beurteilten ostdeutsche Zuschauer*innen diese Informationssendungen insgesamt etwas skeptischer.¹⁸ Die Gründe für diese Skepsis sind vielfältig und haben mit anderen Informationsbedürfnissen, Fragen der Informationsaufbereitung, kulturellen, politischen und sozialen Prägungen sowie abweichenden Sozialstrukturen zu tun. Diese und andere Faktoren führten auch in den 2000er Jahren noch zu einer etwas geringeren Akzeptanz des ÖRR im Osten. Zugleich unterstrichen Studien, dass diese Unterschiede nicht so sehr Ausdruck einer ostdeutschen „Sondermentalität“ seien, sondern vor allem auf ungleichen Lebensverhältnissen in Ost und West beruhten.¹⁹ Andere Forschungsergebnisse verwiesen auf die (mediale) Sozialisation der Zuschauer*innen in der DDR. Zehn Jahre nach der deutschen Einheit bestand die Mehrheit der ostdeutschen Zuschauer*innen noch aus Personen, die zu DDR-Zeiten zwischen zwei Medienrealitäten gelebt hatten, dem Fernsehen der DDR auf der einen und dem „Westfernsehen“ auf der anderen Seite. Aufgrund dieser Erfahrung, so die Erklärung, tendiere das ostdeutsche Fernsehpublikum eher dahin, beide kritisch zu hinterfragen und keine – auch nicht die Informationssendungen des ÖRR – für gegeben hinzunehmen.²⁰ Hinzu kommt, dass im

Rahmen des oben geschilderten Institutionentransfers eine Distanz zwischen den westdeutsch dominierten Institutionen des ÖRR und den ostdeutschen Medienkonsument*innen entstand, die lange nachwirkte.²¹

Aber bestehen die frühen Nutzungsmuster und -erwartungen noch heute? Nach 25 Jahren deutscher Einheit zeigten sich nach wie vor Unterschiede im Nutzungsverhalten, aber auch weitere Angleichungen. Ostdeutsche sahen weiterhin länger und früher am Tag fern, sie nutzten stärker Privatsender und die Dritten Programme, nicht zuletzt für (regionale) Informationen.²² Auch fünf Jahre später waren diese Muster noch zu erkennen.²³ Trotzdem sind die Nutzungsmotive für den ÖRR in West- und Ostdeutschland mittlerweile sehr ähnlich, nur vereinzelt sind Unterschiede feststellbar, etwa bei der Nutzung digitaler Geräte und Angebote, was wohl eher auf Unterschiede in der Infrastruktur – besonders in ländlichen Gebieten –, aber auch auf eine unterschiedliche Alters- und Einkommensstruktur zurückgeht.²⁴

Aktuellen Akzeptanzstudien zufolge liegen die Fernseh-, Radio- und Internetangebote des ÖRR in Bezug auf ihre Glaubwürdigkeit in Ost wie in Westdeutschland im Vergleich zu anderen Medien an der Spitze. Das hat sich auch durch die Corona-Berichterstattung nicht geändert. Ende 2020 griffen in den östlichen Bundesländern wöchentlich 95 Prozent der Bürger*innen auf mindestens ein ARD-Angebot zu, in den westlichen Bundesländern waren es 92 Prozent. Menschen in Ost wie West betonen den grundsätzlichen Wert der ARD für das Gemeinwohl: 83 Prozent stufen ihre Bedeutung für die Gesellschaft als sehr hoch beziehungsweise hoch ein. Dieser Konsens zwischen Ost und West ist generationenübergreifend, nicht zuletzt dank digitaler Angebote.²⁵ Zwar sind die Bewertungsniveaus des ÖRR im Osten etwas niedriger als im Westen, auch bei der Frage, ob die Medienberichterstattung die eigene Wahrnehmung wenigstens „weitgehend“ wider-

17 Vgl. Gerlinde Frey-Vor/Inge Mohr, 25 Jahre Deutsche Einheit – Fernsehnutzung in Ost und West, in: *Media Perspektiven* 10/2015, S. 453–469.

18 Vgl. Wolfgang Darschin/Camille Zubayr, Warum sehen die Ostdeutschen anders fern als die Westdeutschen?, in: *Media Perspektiven* 6/2000, S. 249–257.

19 Vgl. Detlef Pollack/Gert Pickel, Die ostdeutsche Identität. Erbe des DDR-Sozialismus oder Produkt der Wiedervereinigung? in: *APuZ* 41–42/1998, S. 9–23.

20 Vgl. Michael Meyen, *Denver Clan und Neues Deutschland*, Mediennutzung in der DDR, Berlin 2003.

21 Vgl. Dietl (Anm. 1).

22 Vgl. Frey-Vor/Mohr (Anm. 17).

23 Vgl. Gerlinde Frey-Vor/Bernhard Kessler/Inge Mohr, Mediennutzung im Ost/West-Vergleich – 30 Jahre deutsche Einheit, in: *Media Perspektiven* 1/2021, S. 45–70.

24 Vgl. ebd.

25 Vgl. Birgit van Eimeren/Andreas Egger, Die ARD aus Sicht der Bevölkerung. Stabil hohe Akzeptanz und Wertschätzung, in: *Media Perspektiven* 11/2021, S. 554–574.

spiegele, ist die Zustimmung bei Ostdeutschen etwas geringer als bei Westdeutschen.²⁶ Dennoch erreichen die Angebote der ARD im Osten Deutschlands täglich 76 Prozent der Menschen, im Westen 80 Prozent.²⁷ Unterschiede im Nutzungsverhalten lassen sich eher an Fragen der Bildung, des Alters oder des Einkommens festmachen als an regionaler Herkunft.

MEHR SKEPSIS IM OSTEN?

Woher kommt dann aber die Wahrnehmung, dass Ostdeutsche „den Medien deutlich weniger [vertrauen] als Westdeutsche“ oder dem ÖRR gegenüber generell skeptischer sind?²⁸ Laut Studien misstraut jede*r vierte Deutsche den deutschen Medien, in Ostdeutschland sogar jede*r Dritte.²⁹

Das hat nicht zuletzt etwas mit den Methoden der Studien zu tun. Wissenschaftler*innen messen seit Jahrzehnten Medienvertrauen. Eine Grundannahme ist, dass Medienvertrauen grundsätzlich positiv und Misstrauen in Medien eher negativ zu bewerten ist. Dabei ist es gar nicht einfach zu sagen, was „Medienvertrauen“ eigentlich ist: Vertrauen wir bestimmten Journalist*innen oder Moderator*innen, weil wir sie sympathisch finden? Vertrauen wir einer Zeitung oder einem Sender, weil wir sie schon immer konsumieren? Glauben wir alles, was sie berichten? Oder gehört es nicht zu unserer Pflicht als Bürger*innen in einer demokratischen Gesellschaft, kritisch zu hinterfragen, was uns medial geboten wird? Zur Beantwortung dieser Fragen sind quantitative wissenschaftliche Erhebungen nur bedingt hilfreich.³⁰

Warum das so ist, lässt sich gut anhand der Studie zeigen, die das vermeintliche ostdeutsche Medienmisstrauen zu belegen scheint. Hier lautete die Frage: „Wenn Sie jetzt einmal an die deutschen Medien denken: Inwieweit vertrauen Sie den deutschen Medien?“³¹ Hier bleibt offen, was

mit „den deutschen Medien“ gemeint ist. Einzelne Fernsehsender oder Radiostationen des ÖRR? Private Anbieter? Regionale oder überregionale Zeitungen? Wochenzeitungen? Die Antwort auf diese Frage (und damit die Antwort auf die Frage nach dem Vertrauen in „die deutschen Medien“) liegt im Ermessensspielraum der Befragten. Es bleibt unklar, welche Berichterstattung genau als vertrauenswürdig angesehen wird. Ähnliches gilt für Fragen in Bezug auf bestimmte Medienarten oder -quellen, also „das öffentlich-rechtliche Fernsehen“, das „private Fernsehen“, die „Angebote im Internet“. Denn was ist „das öffentlich-rechtliche Fernsehen“, wenn nicht vielfältig? Auch hier macht die Unbestimmtheit der Fragen es schwer nachvollziehbar, in was oder wen die Befragten tatsächlich vertrauen. Das gilt zwar für die Befragten in Ost wie West gleichermaßen, dennoch sollte man sich davor hüten, aus solchen Studien scheinbar allgemeingültige Schlussfolgerungen über „die Medien“ und „den Osten“ abzuleiten, ohne zuvor genauer hingeschaut zu haben.

Regionale, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Differenzierungen sind auch deshalb wichtig, weil Studien zur gesellschaftlichen Spaltung in Deutschland zeigen, dass die Hauptkonfliktlinien „nicht primär zwischen Ost und West, sondern zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit unterschiedlichen Einstellungsmustern“ verlaufen – und die finden sich in allen Landesteilen.³² Ähnliches lässt sich auch über die Erwartungen an den und die Nutzung des ÖRR sagen. Kritik und Skepsis gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es in Ost- wie Westdeutschland. Sie macht sich aber eher an Faktoren wie Bildung, Alter oder Einkommen fest als an einer ostdeutschen „Sondermentalität“.

DER OSTEN ALS CHANCE

Der Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Ostdeutschland hätte „nicht ohne öffentliche Diskussion und schon gar nicht ohne Berücksichtigung ostdeutscher Reformideen geschehen dürfen“.³³ Diese Chance wurde verpasst, obwohl aus dem DDR-Hörfunk und -Fernsehen der Interimszeit viele neue Anstöße, Reformim-

²⁶ Vgl. Frey-Vor/Kessler/Mohr (Anm. 23), S. 45.

²⁷ Vgl. van Eimeren/Egger (Anm. 25), S. 558.

²⁸ Vgl. PricewaterhouseCoopers (PwC), Vertrauen in Medien, Düsseldorf 2018, S. 11, www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/pwc-studie-vertrauen-in-medien-2018.pdf.

²⁹ Vgl. ebd., S. 3.

³⁰ Vgl. Heiko Hilker/Jörg Langer/Mandy Träger, Zwischen Anspruch und Auftrag. Die öffentlich-rechtlichen Medien in der Kritik, Berlin 2023, S. 11 ff.

³¹ PwC (Anm. 28), S. 9.

³² Richard Hilmer, Politische Einheit, gespaltene Meinungsmuster, 18. 11. 2020, www.bpb.de/316336.

³³ Dietl (Anm. 1), S. 614.

pulse und Initiativen für einen neuen Rundfunk kamen.

Schon ab Dezember 1989 gab es in den DDR-Funkhäusern personelle und strukturelle Veränderungen. In die Führungsspitzen kamen gewählte Redakteur*innen, die die Programme änderten, neue Formate einführten und mit Mitarbeiter*innen und Rezipient*innen im Austausch standen. Durch die Liberalisierungsprozesse entwickelte sich eine Eigendynamik, die einige Monate lang zu einer nie dagewesenen journalistischen Freiheit und Unabhängigkeit führte.³⁴ Der schon genannte Jugendsender DT64 etwa erblühte zu einer Art sozialem Medium, noch bevor es das Internet gab. Der Sender half beim Netzwerken, gab Identifikation und erlaubte Austausch; Hörer*innen und Macher*innen agierten auf Augenhöhe. In Westdeutschland engagierten sich Unterstützer*innen in mehr als 30 Freundeskreisen, zudem gab einen „Hörerklub“ mit über 5000 Mitgliedern sowie Treffen zwischen Hörer*innen und Macher*innen. DT64 sei das erste „ost-westdeutsche Integrationsradio“ gewesen, in dem das Publikum und die Macher*innen aus Ost und West zusammenkamen, so der Mitbegründer des DT64-Netzwerks und spätere MDR-Rundfunkrat Heiko Hilker.³⁵ Ein solch interaktives Radio und Fernsehen wäre auch heute denk- und machbar.

Darüber hinaus gab es in der Wendezeit konkrete Gesetzesinitiativen wie den Beschluss der Volkskammer über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit vom 5. Februar 1990, die eine gesamtdeutsche Diskussion verdient gehabt hätten. Der Medienbeschluss etwa sollte ein erster Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden Mediengesetz sein, das auf alle Medien angewendet werden und konkrete Freiheiten ausgestalten sollte. Er war Ausdruck basisdemokratischer Diskussionsprozesse, die von allen wichtigen reformorientierten DDR-Akteur*innen verhandelt und beschlossen worden waren. Noch im Juni 1990 erklärte Jürgen Schwarz, Vorsitzender des Volkskammer-Medienausschusses, mit diesem Gesetz einen Beitrag zu einer „neuen Medienordnung für ganz

Deutschland“ leisten zu wollen.³⁶ Angedacht war beispielsweise die Schaffung eines Medienkontrollrats, der eine transparentere Rückkoppelung der Medien an gesellschaftliche Gruppen gewährleisten sollte. Zudem sollten Medienschaffende, die öffentlich publizierten, selbst für ihre Arbeit verantwortlich sein und gleichzeitig das Recht erhalten, „die Ausarbeitung eines Materials zu verweigern, wenn Themenstellung und Auftrag ihren persönlichen Überzeugungen“ widersprechen.³⁷ Dieser aus der DDR-Erfahrung gespeiste Fokus auf die Verantwortung und Autonomie einzelner Journalist*innen („innere Pressefreiheit“) unterschied sich deutlich vom westdeutschen Modell des Tendenzschutzes, das institutioneller Autorität Vorrang gewährt.

Doch diese und andere innovativen Impulse, die über die bestehenden Normen hinausgingen, blieben unter der Dominanz westdeutscher politischer Akteur*innen letztlich unberücksichtigt. Warnungen, dass strukturelle Schwächen des öffentlich-rechtlichen Systems nicht in den Osten übertragen werden sollten (etwa Parteienproporz und -dominanz in den Gremien), wurden ignoriert. Nicht zuletzt deshalb gab es im Osten Deutschlands nach 1990 kaum eine eigenständige rundfunkpolitische Entwicklung.

Angesichts aktueller Krisen könnte es sich lohnen, damals verfolgte Visionen eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems neu zu betrachten. Denn wirkliche Reformimpulse sind derzeit rar. Die Intendant*innen, von denen grundsätzliche Reformen erwartet werden, sind selbst Gewächse des öffentlich-rechtlichen Systems. Dass ausgerechnet von ihnen frische Ideen kommen sollen, erscheint daher zweifelhaft. So aber läuft der öffentlich-rechtliche Rundfunk Gefahr, ein selbsterhaltendes System zu bleiben. Dagegen zeigt ein Blick in die Rundfunkgeschichte des Ostens: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist auch anders vorstellbar. Man muss die Reformimpulse nur aufnehmen: aus den Redaktionen, von den Mitarbeiter*innen und, ja, auch aus der Bevölkerung. In Ost wie West.

MANDY TRÖGER

ist promovierte Medien- und Kommunikationswissenschaftlerin und derzeit Walter Benjamin-Stipendiatin der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) an der Universität Tübingen.
mandy.troeger@uni-tuebingen.de

³⁴ Vgl. ebd., S. 143.

³⁵ Zit. nach Tröger (Anm. 10).

³⁶ Zit. nach dies., *Pressefrühling und Profit. Wie westdeutsche Verlage 1989/1990 den Osten eroberten*, Köln 2019, S. 92.

³⁷ Zit. nach ebd., S. 63.

ESSAY

IM TRANSIT ZWISCHEN GESTERN UND MORGEN

Zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Christian Meier

Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem ist Teil der Geschichte der deutschen Demokratie – und somit auch ein wichtiger Eckpfeiler dieser Erfolgsgeschichte. Dieser einleitende Satz könnte gut und gerne die These oder der Höhepunkt einer Ansprache des Bundespräsidenten sein: die Fallhöhe möglichst groß, nicht ohne einen Schuss Pathos. Und es ist ja auch etwas dran: Der Aufbau eines Rundfunksystems mit einer möglichst freien und unabhängigen Berichterstattung – im Fall der ARD zudem mit einer dezentralen und damit weniger angreifbaren Struktur –, hat zum Gelingen einer demokratisch verfassten Gesellschaft in dieser Republik beigetragen.⁰¹ Dieser historische Hintergrund sollte all denjenigen, die nicht nur über die Vergangenheit, sondern auch über die Zukunft von ARD, ZDF und Deutschlandradio verhandeln, bewusst sein.

Normalerweise müsste nun ein „allerdings“ oder „trotzdem“ folgen, geht es in diesem Text doch nicht darum, das Bestehende zu loben, sondern das Künftige konstruktiv zu entwerfen, was automatisch die Notwendigkeit einer Veränderung des Ist-Zustandes nach sich zieht. Dennoch folgt hier nicht ein „trotzdem“, sondern ein „darum“, ein „gerade deshalb“. Denn, und das ist die These dieses Essays, der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) braucht eine Reform in der Gegenwart, um seinen Wesenskern in der Zukunft erhalten zu können. Dieser Wesenskern hat selbstverständlich auch mit Strukturen zu tun. Der eigentliche Kern der Rundfunkanstalten (ein ziemlich überholt klingender Begriff), ihr Zweck und ihre Legitimation, hat aber vor allem mit ihrem *Auftrag* zu tun. Wir müssen uns den beitragsfinanzierten Rundfunk als eine von Strukturen losgelöste Idee denken, um ihn zeitgemäß reformieren zu können.

DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK ALS IDEE

Diese Idee ist, um es mit dem Zweiten Medienstaatsvertrag von 2022 auszudrücken, „allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft“ zu ermöglichen „sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten“ zu fördern; auch geht es um „die aktive Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Mediennutzung“.⁰² Dies mag auf den ersten (und vielleicht auch auf den zweiten) Blick selbstverständlich erscheinen, wird der Rundfunkbeitrag doch vor allem von den Anstalten selbst mitunter als „Demokratieabgabe“ bezeichnet, den alle Haushalte zahlen müssen, wenn sie nicht von der Zahlung befreit sind.⁰³ Im Medienstaatsvertrag wird die Aufgabe, „für alle“ da zu sein, mehrfach hervorgehoben – offensichtlich auch deshalb, weil etwa junge Zielgruppen in den vergangenen Jahrzehnten unterdurchschnittlich gut erreicht wurden. Es soll ja auch Beitragszahler geben, die sich vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht oder nicht mehr hinreichend angesprochen fühlen.

Eine Infratest dimap-Umfrage im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, die zum Jahreswechsel 2022/23 erstellt wurde, ließ einen Vertrauensverlust in die öffentlich-rechtlichen Sender erkennen.⁰⁴ Immerhin 70 Prozent der Befragten antworteten zwar auf die Frage „Halten Sie politische Nachrichten in den öffentlich-rechtlichen Medien wie ARD und ZDF alles in allem für glaubwürdig oder für nicht glaubwürdig?“ mit: „Ja, halte ich für glaubwürdig.“ Bei einer vergleichbaren Umfrage zum Jahreswechsel 2019/20 lag dieser Anteil aber noch bei 78 Prozent. Vor allem bei Menschen in Ostdeutschland sei die Zustimmung beziehungsweise das Vertrauen gesunken,

heißt es in der Analyse. Kai Gniffke, SWR-Intendant und derzeit ARD-Vorsitzender, verwies in einem Interview mit der Fachzeitschrift „Journalist“ kürzlich auf eine andere repräsentative Studie aus dem vergangenen Jahr, die deutlich positiver ausfiel – mit Zustimmungswerten von 81 Prozent in der Kategorie „gesellschaftliche Relevanz“ und 78 Prozent in der Kategorie „Glaubwürdigkeit“.⁰⁵

Solche Umfragen gilt es sorgfältig zu analysieren. Sie belegen, so viel lässt sich sagen, dass eine Mehrheit der Bürger die Sender weiter finanzieren will. Aber es gibt offenbar durchaus einen Akzeptanzschwund, dessen Ausmaß nicht genau zu beziffern ist, der aber doch mehr als nur eine zu vernachlässigende Größe darstellt. Allem Anschein nach geht es zwar nur einem „harten Kern“ von Gegnern um die Forderung, das System komplett abzuschaffen. Aber daneben gibt es eine durchaus nennenswerte Anzahl von Kritikern und Skeptikern, die etwa den Rundfunkbeitrag nicht nur in seiner Höhe, sondern auch als Symbol problematisch finden, gerade in der derzeitigen wirtschaftlichen Lage. Und mit Blick auf den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lässt sich durchaus die Position vertreten, dass zwar die Breite der Bevölkerung mit den Angeboten erreicht werden soll, dies aber nicht gleichzeitig bedeuten muss, auch das Angebot nach dem Motto „Viel hilft viel“ so breit wie möglich aufzufächern.

AKZEPTANZPROBLEME

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird gelegentlich mit öffentlicher Infrastruktur verglichen;

01 Vgl. Heinz Glässgen, *Im öffentlichen Interesse*, in: ders. (Hrsg.), *Im öffentlichen Interesse – Auftrag und Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Leipzig 2015, S. 11–19.

02 Vgl. Medienstaatsvertrag (MStV) in der Fassung des zweiten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Zweiter Medienänderungsstaatsvertrag) vom 27.12.2021, in Kraft getreten am 30. Juni 2022, www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf.

03 Vgl. Streit um Zwangsgebühr: WDR-Chef bekommt Zorn der Zuschauer zu spüren, 25.8.2013, www.focus.de/_id_2414927.html.

04 Vgl. Dominik Hirndorf/Jochen Roose, *Welchen Nachrichten kann man noch trauen? Angst vor Desinformation und Vertrauen in öffentlich-rechtliche Medien – eine repräsentative Umfrage*, Konrad-Adenauer-Stiftung, März 2023.

05 Vgl. „Die ARD zu leiten, ist wie den SC Freiburg trainieren“, Interview mit Kai Gniffke, 3.5.2023, www.journalist.de/startseite/detail/article/die-ard-zu-leiten-ist-wie-den-sc-freiburg-trainieren.

diese werde ja auch von der Allgemeinheit getragen, auch wenn sie nicht permanent von allen Bürgern genutzt werde. An dem Argument ist etwas dran, wobei schon gefragt werden darf, ob damit auch gleich eine beliebige Größe der Anstalten oder ein beliebiger Umfang des Programms legitimiert werden kann. Zudem gibt es heute einen ungemein großen Informationsfluss, der gar nicht öffentlich-rechtlich finanziert ist – ein privates Straßennetz, auf das man bei Bedarf und Neigung ausweichen könnte, gibt es hingegen nicht. Heißt im Umkehrschluss: Die Feststellung, dass der ÖRR unverzichtbar ist, weil es nur dort die wichtigsten gesellschaftsrelevanten Inhalte gibt, muss jeden Tag aufs Neue bewiesen werden. Allein die Behauptung, dass dem so sei, weil es lange Zeit aufgrund des begrenzten medialen Angebots so war, ist nicht mehr überzeugend.⁰⁶

Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist daher nicht losgelöst von der Transformation des gesamten Mediensektors zu diskutieren. Jede strategische Entscheidung hat Auswirkungen auf alle Anbieter. Wer den Umbau des ÖRR also angehen will, muss sich schon fragen, wie viel öffentlich-rechtlichen Rundfunk es in Zukunft braucht. Die ARD organisierte 2021 einen groß angelegten „Zukunftsdialog“, um mit Beitragszahlern ins Gespräch zu kommen.⁰⁷ Viel war bei diesen Gesprächen von Information und Bildung als Kernkompetenzen zu hören – wenig indes dazu, dass die Anstalten ihren Status als mediale Vollversorger noch weiter ausbauen sollten. Das offensichtliche und von der amtierenden RBB-Intendantin Katrin Vernau festgestellte Missmanagement ihres Senders hat hier beispielhaft ein haushalterisches Problem offengelegt: Hätte der Sender so weitergewirtschaftet wie zuvor, so Vernau in einem Interview, hätte er Ende 2024 in einen „finanziellen Abgrund“ geblickt.⁰⁸

Die Verwerfungen beim RBB haben die Reformdebatte um das öffentlich-rechtliche System insgesamt neu angefacht. Das ist im Ergebnis zu begrüßen, grundsätzlich aber auch problematisch, wenn das System nicht aus sich selbst heraus eine ausreichende Dynamik entwickeln kann,

06 Diese „Unverzichtbarkeitsthese“ wird regelmäßig bei öffentlichen Diskussionen angeführt.

07 Ein Teil des Projektes ist hier dokumentiert: www.ard.de/die-ard/spezial/ARD-Zukunftsdialog-100.

08 Vgl. „Werden das ‚ARD Mittagmagazin‘ nicht mehr aus eigener Kraft finanzieren können“, Interview mit Katrin Vernau, 22.2.2023, www.tagesspiegel.de/-9392702.html.

sich auch ohne Skandale zu verändern. In diesem Zusammenhang sorgte die bemerkenswerte Rede des damaligen ARD-Vorsitzenden Tom Buhrow im November 2022 für Aufsehen.⁰⁹ Der WDR-Intendant forderte eine ebenso selbstbewusste wie grundlegende Reform des beitragsfinanzierten Rundfunks – und schloss dabei, auch wenn er das nicht so deutlich sagte, selbst ein Zusammengehen von ARD und ZDF nicht aus. Er habe den „festen Eindruck“, dass dies einer allgemeinen Stimmung entspreche: „Deutschland scheint uns in zehn Jahren nicht mehr in dem Umfang zu wollen – und auch finanzieren zu wollen – wie heute.“ Damit sprach sich der ehemalige „Tagesthemen“-Moderator faktisch für eine geordnete Schrumpfung des Apparates aus – die Reaktionen von Buhrows Intendantenkollegen bei ARD und ZDF fielen entsprechend zurückhaltend aus. Eine Zukunft, in der die Sender sich selbst kleiner machen, als sie heute sind? Für manche schwer vorstellbar.

DIGITALISIERUNG

Noch wird eine Verkleinerung sprichwörtlich im Kleinen erörtert, zum Beispiel in Bezug auf eine Streichung linearer Spartensender wie ARD One oder ZDF Neo. Die große Frage zur Zukunft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aber lautet: Wie digital kann und muss der ÖRR werden? Grundsätzlich ist sicher richtig, dass sich das Angebot mit der digitalen Mediennutzung entwickeln und nicht auf dem vordigitalen Stand bleiben darf. Verändert sich die Rezeption von Medien, müssen alle Anbieter von Inhalten sich weiterentwickeln, im besten Fall sogar die Entwicklung antizipieren – auch wenn das meist nicht den etablierten Medien gelingt, sondern eher den jüngeren und „unbelasteten“ Anbietern. Ein beitragsfinanzierter Rundfunk, der im Kern lineares Programm anbietet, würde sich sonst wie eine Tageszeitung verhalten, die ausschließlich gedruckt verfügbar ist – wobei der Anteil der Menschen, die weiterhin regelmäßig lineares Fernsehen schauen, weiterhin sehr groß ist.¹⁰ Doch das wird sich ver-

09 Vgl. Tom Buhrow, „Wir müssen die großen Reformen wagen, jetzt“, 2. 11. 2022, www.faz.net/18432251.html.

10 In der Studie „Massenkommunikation Trends 2022“ von ARD und ZDF heißt es: „Beinahe die gesamte Bevölkerung nutzt regelmäßig Bewegtbild. Lineares Fernsehen ist mit Abstand vor Streamingdiensten das meistgenutzte Angebot.“ Demnach haben 2022 rund 81 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren mindestens einmal pro Woche das laufende Fernsehprogramm (=linear)

ändern, wie auch Kai Gniffke in erwähntem Interview betonte.¹¹

Allerdings muss die Medienpolitik hier einen Rahmen setzen, damit ein möglichst ausbalanciertes Verhältnis zu privatfinanzierten Medien nicht irreparablen Schaden nimmt. Während in einer vordigitalen Welt das Ökosystem aus beitragsfinanzierten und kommerziellen Sendern sowie Radiosendern und Tageszeitungen relativ gut zu regulieren war, weil die verschiedenen Sphären ohne große Überlappungen existieren konnten, hat das Internet die Grenzen aufgelöst und letztlich eine einzige große Mediensphäre geschaffen, in der alle Anbieter miteinander konkurrieren – und dies teilweise mit ganz ähnlichen Formaten.

Diese Entwicklung ist bekannt und erscheint aus heutiger Sicht fast schon banal, weil die Digitalisierung derart radikal in unsere Medienutzung eingegriffen hat, dass wir die Konsequenzen daraus für gegeben und weitgehend unveränderbar, ja fast schicksalhaft halten. Möglicherweise ist dies so, trotzdem ist es zwingend erforderlich, die Frage nach der Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht von der Frage zu trennen, wie alle anderen Anbieter im Medienmarkt ihre Strategien ausrichten können, um nachhaltig finanzierbar zu sein. Die gelegentlich zu vernehmende Antwort, dass der ÖRR ja gar kein Marktteilnehmer sei, ist so realitätsfremd wie potenziell existenzgefährdend für alle anderen Medienunternehmen. Tatsächlich verhalten sich die Sender von ARD und ZDF wie andere Marktteilnehmer auch, etwa bei der Produktion von Serien und Filmen, bei der Auswahl von Moderatoren, dem Angebot ausführlicher Textinhalte, der Entwicklung von Unterhaltungsformaten und nicht zuletzt beim Bieten um Sportrechte.

ZUKUNFTSPROJEKTE

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten planen eine ganze Reihe von Projekten, die zukünftig relevant werden. Ganz oben auf der Agenda steht sowohl bei der ARD als auch beim ZDF die Umschich-

geschaut. Demgegenüber haben 47 Prozent Streamingdienste genutzt. Vgl. www.ard-zdf-massenkommunikation.de/files/Download-Archiv/MK_Trends_2022/MK_Trends_2022_Publikationscharts.pdf.

11 Vgl. Interview Gniffke (Anm. 5).

tung von Budgets von linearen in non-lineare Kanäle, also in die bisher sogenannten Mediatheken, das Äquivalent zu den Streaming-Plattformen. Der ARD-Vorsitzende Kai Gniffke spricht gar davon, die ARD zum relevantesten Streaming-Anbieter in Deutschland machen zu wollen; es gehe darum, die Macht der Plattformen zu „brechen“.¹² Das klingt markig, ist aber auch als Legitimation der eigenen Rolle zu lesen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, im linearen Fernsehen beim Gesamtpublikum mit Marktanteilen führend vor Privatsendern wie RTL und ProSieben, soll gewissermaßen naturgemäß eine solche Stellung auch im digitalen Abruf einnehmen.¹³

Dies entspricht freilich noch nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Streaming-Vorreiter sind in Deutschland wie auch in anderen Ländern die Angebote von Youtube, Netflix und Amazon Prime Video. Obwohl die Reichweiten der Mediatheken von ARD und ZDF deutlich zunehmen, kommen diese in der regelmäßigen Nutzung bisher nicht an die Werte der größten kommerziellen Anbieter heran – die ihrerseits durch Herausforderer wie Disney und Paramount unter Druck gesetzt werden. Netflix, Amazon und Co. führen den Wettkampf um die Vorherrschaft der globalen Streaming-Plattformen bereits seit Jahren mit großem finanziellen Aufwand – allein das Budget von Netflix für die Produktion von Inhalten lag für das Jahr 2022 bei knapp 17 Milliarden Dollar.¹⁴ Für die Angebote wird ein entsprechend hoher Marketingaufwand betrieben, und der damit einhergehende Zuspruch wirkt sich auch auf die Nutzung der etablierten Sender aus.

Die Privatsendergruppen RTL und ProSiebenSat.1 haben entsprechend reagiert und bauen seit Jahren eigene Plattformen auf, RTL+ und Joyn. Da die Sender bisher den Großteil ihrer Umsätze jedoch mit Werbung im linearen Fernsehen erzielen, können sie einen radikalen Schwenk

auf das non-lineare Fernsehen nicht vollziehen; sie müssen beide Angebote so gut wie möglich gleichzeitig bedienen. Das gilt erst recht für das öffentlich-rechtliche Fernsehen. Die ehemalige RBB-Intendantin Patricia Schlesinger bemühte dazu diesen Vergleich: „Bildlich gesprochen, reiten wir gleichzeitig zwei Pferde, im digitalen und im linearen Bereich. Beide wollen gefüttert werden, das junge wie das alte.“¹⁵

Für die Anstalten wird diese „Zwei-Pferde-Strategie“ freilich (wie für ihre privaten Konkurrenten) zu einer finanziellen Belastungsprobe. Da sie zur Sparsamkeit verpflichtet sind, ist eine Umschichtung finanzieller Mittel unumgänglich – obwohl das zur Verfügung stehende Budget mit Rundfunkbeitrag und Werbe- und Sponsoringeinnahmen 2023 erstmals die Marke von 10 Milliarden Euro erreichen dürfte.¹⁶ Hier tut sich zwischen der Erwartung nach „Sparsamkeit“ und dem tatsächlichen Budget erkennbar ein gewisser Widerspruch auf.

„Die ARD denkt die Mediennutzung der Zukunft konsequent digital“, heißt es in einer Pressemitteilung der ARD aus dem April 2023. Jetzt gehe es um die „digitale Erneuerung“ und die Entwicklung des gemeinsamen Streaming-Netzwerks mit dem ZDF.¹⁷ Während ARD und ZDF seit Jahren getrennt an ihren Mediatheken gebaut haben – und in der ARD selbst verschiedene Mediatheken aufgebaut wurden –, geht es nun in Richtung eines umfassenden gemeinsamen Angebots, das auch die Rundfunkkommission der Bundesländer von den Anstalten gefordert hat. Noch wird offiziell auf eine „Vernetzung“ der Angebote verwiesen, weil vor allem das ZDF eine eigenständige Plattform vorzuziehen scheint, um sich mit seinem Angebot besser absetzen und die „publizistische Vielfalt“ erhalten zu können. Doch vermutlich ist es nur eine Frage der Zeit, bis die komplette Zusammenlegung zumindest

12 Vgl. Achim Sawall, ARD will hunderte Millionen für Streamingtechnik ausgeben, 19.3.2023, www.golem.de/news/gegen-netflix.

13 2022 kam das ZDF auf einen Marktanteil beim Gesamtpublikum ab 3 Jahren von 14,5 Prozent. Dahinter lagen die Dritten Programme der ARD (13,4 %) und das Hauptprogramm der ARD (12,3 %). Erst dann folgten Privatsender wie RTL (7,5 %). In der Auswertung der Marktanteile der Altersgruppe 14 bis 49 Jahre führten allerdings RTL und ProSieben vor ZDF und ARD. Vgl. www.spiegel.de/a-05a20bfd-fec9-4422-b8b2-fb7f0c3bc9e2.

14 Vgl. Todd Spangler, Netflix Content Spending Declined 5 % in 2022, 20.1.2023, <https://variety.com/2023/digital/news/netflix-content-spending-cash-in-2022-1235496740>.

15 Vgl. Patricia Schlesinger: Der Wandel des Fernsehens, Interview mit Patricia Schlesinger, 6.1.2022, www.superillu.de/magazin/politik/deutschland/medien/patricia-schlesinger-interview-1722.

16 Vgl. Institut für Medien- und Kommunikationspolitik, Erstmals mehr als 10 Milliarden Euro Gesamtbudget des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks, <http://medienpolitik.eu/erstmal-mehr-als-10-milliarden-euro-gesamtbudget-des-deutschen-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks>.

17 Vgl. ARD-Reform auf Kurs, 27.4.2023, www.ard.de/die-ard/wie-sie-uns-erreichen/ard-pressemeldungen/2023/04-27-ARD-Reform-auf-Kurs-100.

im digitalen Raum vollzogen werden wird – in dem es an publizistischer Vielfalt ja auch keineswegs mangelt.

Doch zunächst muss investiert werden. ARD-Chef Gniffke kündigte im März 2023 auf einer Fachtagung in der Evangelischen Akademie Tutzing an, die ARD wolle „in den kommenden Jahren mehrere hundert Millionen Euro in die Entwicklung von Technologie investieren“.¹⁸ Für das Projekt „Digitale Erneuerung“ fordert die ARD laut einem Bericht des Branchenmagazins „Medieninsider“ zusätzlich zu ihrem laufenden Budget 328 Millionen Euro für die Jahre 2025 bis 2028.¹⁹ Auf Nachfrage teilte die ARD mit, sie könne diese Information nicht kommentieren. In einem Papier der ARD-Finanzkommission heißt es laut „Medieninsider“ jedoch, die ARD habe „für die Zukunft nur eine reelle Chance, wenn zeitnah gehandelt wird“. Ziel sei es, eine einheitliche IT-Infrastruktur aufzubauen, „um das ganze regional verwurzelte Angebot übergreifend navigierbar“ zu machen und allen Nutzern „ein personalisiertes Angebot“ anbieten zu können. Gleiches gilt übrigens auch für Audio-Inhalte.

Bis 2030, so zitiert der Bericht aus dem Papier, wolle die ARD „ein gemeinsames, digitales, öffentlich-rechtliches Plattform-Ökosystem“ aufbauen, das zudem für andere europäische Public Service-Sender offen sein solle, aber auch für Museen und Hochschulen. Nicht nur ist die Vision äußerst ambitioniert – wenn auch wolkig – formuliert, sondern es werden auch Gegenspieler genannt, von denen man sich absetzen müsse, nämlich „US-amerikanische und chinesische Medien-Plattformen“. Gemeint sind sowohl Streaming-Plattformen wie Netflix, Amazon und nicht zuletzt Youtube, aber auch soziale Medien wie Instagram und Tiktok. Dazu muss allerdings angemerkt werden, dass die Sender auf vielen dieser Plattformen selbst vertreten sind – mit Zugängen zu ihren Mediatheken, mit Videos und mit eigenen Social-Media-Kanälen. Die Plattformen, von denen sie sich absetzen wollen, werden also bisher gleichzeitig von ihnen gefüttert.

Die Öffnung der öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber anderen öffentlich finanzierten Einrichtungen wäre eine mögliche Erweiterung

der Aufgaben und des Auftrags, der im Interesse der Beitragszahler sein könnte – und weggeht von der Idee eines klassischen Medienhauses. Einen „Open-Source-Rundfunk“ fordert beispielsweise der ZDF-Verwaltungsrat Leonhard Dobusch schon länger.²⁰ Die Umschichtung von Budgets für die Produktion von non-linearen Formaten wiederum ist bei ARD und ZDF schon im Gange – seit 2022 sollen jährlich 150 Millionen Euro und ab 2025 etwa 200 Millionen Euro für solche Inhalte zur Verfügung stehen, die früher primär für die lineare Ausstrahlung eingesetzt wurden.²¹ Medienpolitiker wie Rainer Robra (CDU), Chef der Staatskanzlei und Minister für Kultur von Sachsen-Anhalt, haben bereits deutlich gemacht, dass Investitionen ins Digitale „aus dem Bestand zu finanzieren“ seien.²²

Diese Umschichtungen werden den Charakter der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender indes nachhaltig verändern – Schritt für Schritt, aber doch spürbar. „Geübt“ haben die Sender bereits mit dem Aufbau des Jugendnetzwerks Funk, das im Herbst 2016 als reines Digitalangebot von ARD und ZDF gestartet ist, vorwiegend auf die Verbreitung von Videos auf Drittplattformen setzt und seither eine beachtliche Reichweite aufgebaut hat. Zielgruppe sind junge Zuschauer zwischen 14 und 29 Jahren, die für klassisches Fernsehen wenig empfänglich sind. Auf die Erfolge von Funk verweisen die Intendanten von ARD und ZDF gerne, wenn sie die Anschlussfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betonen wollen. Das Budget liegt bei jährlich rund 45 Millionen Euro. Das ist nicht gerade günstig, allerdings wurden für Funk zwei Spartensender eingestellt.²³

Der Aufbau von Funk ging einher mit einer Professionalisierung im Einsatz sozialer Medien. Auch der verstärkte Einsatz von Redakteuren auf diesem Feld hat Folgen. So heißt es in einer Studie zum „Journalismus in sozialen Netzwerken“: „In den Darstellungsweisen richten sich Journalist:innen nach etablierten Beitragslängen, erfolgreichen Dramaturgien, und insbesondere nutzen sie

¹⁸ Vgl. Sawall (Anm. 12).

¹⁹ Vgl. Volker Nünning, Internes Arbeitspapier: ARD will zusätzlich 330 Millionen Euro für die „digitale Erneuerung“, 17. 4. 2023, <https://medieninsider.com/internes-arbeitspapier>.

²⁰ Vgl. Leonhard Dobusch, Das Jahr 2022 bringt neue Spielregeln für Öffentlich-Rechtliche, 30. 12. 2021, <https://netzpolitik.org/2021/neues-aus-dem-fernsehrat-82>.

²¹ Vgl. Nünning (Anm. 19).

²² Vgl. Helmut Hartung, Weniger Geld und Macht für die Intendanten, 17. 2. 2023, www.faz.net/18683974.html.

²³ Vgl. 22. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Mainz 2020, S. 76.

in der Produktion Funktionen, wie Filter und interaktive Tools, die von den Apps angeboten werden. Auch bestimmte Formate wie ‚Reels‘ von Instagram oder ‚Shorts‘ von YouTube werden in die Produktionsroutinen übernommen. Grundsätzlich assimilieren sich die Redaktionen in Tonalität, Ästhetik und Präsentation der Inhalte an bestehende reichweitenstarke Angebote, die auch aus dem nicht-journalistischen Bereich stammen können. Das kann zur Folge haben, dass Formate beispielsweise emotionalisierend umgesetzt werden, um bessere Reichweiten zu erzielen.“²⁴

Der Autor der Studie, Henning Eichler, kommt im Rahmen seiner Analyse von 2022 zu dem Schluss: „Öffentlich-rechtliche Anbieter werden daher auf die umfassende Nutzung kommerzieller Plattformen nicht verzichten können, auch weil alternative öffentlich-rechtliche Infrastrukturen (zum Beispiel auf europäischer Ebene) nicht in greifbarer Nähe sind.“²⁵ Das ZDF hat inzwischen allerdings verlauten lassen, dass man sich sehr wohl vorstellen könne, mit internationalen Partnern „eine neue Kommunikationsplattform in einem geschützten öffentlich-rechtlichen Raum“ aufzubauen – auch als Reaktion auf den Verkauf von Twitter an Elon Musk. Gemeinsam mit anderen hat der Mainzer Sender darum die gemeinnützige Organisation New Public mit Sitz in den USA beauftragt, Projektideen zu entwickeln.²⁶ Die ARD hat derweil angekündigt, ein Viertel ihrer rund 800 Social-Media-Kanäle zu löschen beziehungsweise Angebote zu bündeln, um, wie es in einer Mitteilung heißt, „möglichst viele Menschen in Deutschland zu erreichen.“²⁷

Die Auffindbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten wird auch im Zusammenhang mit der Frage, wie Künstliche Intelligenz im Sinne der Gesellschaft eingesetzt werden kann, eine Rolle spielen. Das Zitat aus der Pressemitteilung zeigt, dass es ARD und ZDF im medialen Wettbewerb, wie allen anderen Informations- und Unterhaltungsangeboten, um eine Maximierung der digitalen Reichweite geht, um die eigene Stellung und Legitimation zu untermauern.

WO BLEIBT DA DER KLASSISCHE ÖRR?

Klar ist, dass es lineares Fernsehen und Radio vermutlich noch lange geben wird, für ein bis zwei Generationen mindestens. Aktuelle Nachrichten und dabei vor allem „Breaking News“, Sportereignisse und Liveshows spielen hier eine große Rolle. Allerdings muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht alle möglichen Sportereignisse anbieten, und auch Liveshows brauchen einen spezifisch öffentlich-rechtlichen Charakter, sollten also keine Dauerwerbesendungen für neue Serien und Filme, Musikalben und andere Produkte sein. Informationssendungen bleiben eine Kernkompetenz, auf allen Kanälen. Die ehemalige RBB-Intendantin Patricia Schlesinger hatte den Ausbau des Spartensenders Tagesschau24 zu einem vollwertigen Nachrichtensender angekündigt. Allerdings ist unklar, wo das Projekt nach dem Abtritt Schlesingers steht – und auch, ob das Projekt, das Marken wie die BBC und CNN zum Vorbild haben sollte, überhaupt medienpolitisch und finanziell umsetzbar wäre.²⁸

Information, Bildung, Kultur, Beratung und Unterhaltung sind die Eckpfeiler des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Im Zuge der Formulierung des Medienstaatsvertrages wurde thematisiert, ob Unterhaltung überhaupt weiter als Aufgabe der Anstalten zu betrachten sei – und wenn ja, welche. So schlugen die Jungen Liberalen auf dem FDP-Parteitag im vergangenen April vor, den Anteil von Unterhaltungs- und Sportprogrammen auf 20 Prozent der Sendezeit zu beschränken. Dafür gab es keine Mehrheit, stattdessen wurde ein Delegierter mit den Worten zitiert: „Auch Tatort, Traumschiff und Florian Silbereisen gehören zum Programm.“²⁹ ARD-Chef Gniffke kündigte unterdessen an, „redaktionelle Kompetenzzentren“ in den vier Bereichen Klima, Gesundheit, Verbrauchermagazine und Hörspiel zu gründen.³⁰

Der langjährige ZDF-Chefredakteur Peter Frey attestierte den Anstalten jüngst Erfolge in

24 Henning Eichler, Journalismus in sozialen Netzwerken – ARD und ZDF im Bann der Algorithmen?, Otto Brenner Stiftung, OBS Arbeitsheft 110, Frankfurt/M. 2022, S. 87.

25 Ebd., S. 92.

26 Vgl. Christian Meier, Die Pläne hinter dem „öffentlich-rechtlichen Twitter“, 15. 2. 2023, www.welt.de/243751559.

27 Vgl. ARD-Reform auf Kurs (Anm. 17).

28 Vgl. Christian Meier, Die Nachrichtenoffensive der ARD in eigener Sache, 21. 2. 2022, www.welt.de/236978785.

29 Vgl. Joachim Huber, FDP fordert umfassende Reform der Öffentlich-Rechtlichen, 23. 4. 2023, www.tagesspiegel.de/-9704654.html.

30 Vgl. Interview Gniffke (Anm. 5).

der Ansprache junger Menschen. Defizite machte er noch bei den sogenannten Abgehängten aus sowie bei Menschen mit Migrationshintergrund.³¹ Gniffke wiederum machte im Interview mit dem „Journalist“ deutlich, welchen Schwerpunkt er in der Positionierung setzt, um auch in Zukunft die Notwendigkeit eines starken, beitragsfinanzierten Rundfunks auf allen Verbreitungswegen einzufordern. Würde man sich nicht „mit brillanten Inhalten“ absetzen, würden „die Menschen ihre mediale Heimat dort suchen, wo mit Emotionalität statt Inhalten, mit Polarisieren statt Analysieren und nicht nur mit Qualität um Publikum geworben wird“.³² Mit anderen Worten: Gäbe es ARD, ZDF und Deutschlandradio nicht, fielen die Bürger in die Hände mutmaßlich manipulativer Medien. Eine These, die in der Politik durchaus verfängt – als Narrativ des „gemeinwohlorientierten“ Rundfunks als Stütze der Demokratie.

WEGE IN DIE ZUKUNFT

In diesem Frühjahr hat die Rundfunkkommission der Länder einen „Zukunftsrat“ berufen, der bei der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks helfen und unterstützen soll.³³ Ob dies die seit Jahren mehr oder weniger konstruktiv geführte Debatte beschleunigt oder zumindest um innovative Impulse bereichert, wird sich zeigen. Carsten Brosda (SPD), Hamburger Senator für Kultur und Medien, schrieb in einem Gastbeitrag für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“: „Ein Zukunftsrat macht noch keine Zukunft. Die Medienpolitik darf sich nun keinesfalls zurücklehnen. (...) Hier erhoffe ich mir vom Zukunftsrat einen beherzten Zukunftsentwurf, der sich nicht im Klein-Klein aktueller Spardebatten verliert, sondern einmal grundsätzlich zehn Jahre in die Zukunft springt und beschreibt, wie unser duales Mediensystem künftig aussehen könnte.“³⁴

Neben dem Zukunftsrat gibt es eine Reihe weiterer Reforminitiativen, nicht zuletzt der politischen Parteien, die sich zu Recht in der Ver-

antwortung sehen. Zwar gilt das oberste Prinzip der Staatsferne auch in Zukunft, doch müssen die Bundesländer den Anstalten sehr wohl einen Rahmen vorgeben, innerhalb dessen sie ihren Auftrag erfüllen sollen. Wünschenswert wäre es, auch ganz grundsätzlich darüber nachzudenken, wie ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der digitalen Medienwelt aussehen könnte, dürfte man ihn ganz neu erfinden. Selbst wenn sich solche Baupläne nicht einfach umsetzen lassen, erweist sich das bisherige Vorgehen, das Bestehende schrittweise zu verändern – und dabei mehr als umzubauen – als beschwerlich und wenig inspiriert.

Es ist daher wahrscheinlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Zukunft keine radikale Erneuerung erfahren wird, sondern sich auf den Weg der evolutionären Transformation macht – was bedeutet, das bestehende System beizubehalten und die digitalen Prozesse gleichsam in die bekannte Struktur zu integrieren. Im schlimmsten Fall drohen Unübersichtlichkeit und weiterhin steigende Kosten.

Doch dieser Beitrag soll nicht mit einem negativen Ausblick enden. Denn es bleibt die Hoffnung auf pragmatische Kräfte, die den Kern des öffentlich-rechtlichen Auftrags in Zukunft bewahren, in diesem Prozess die digitale Transformation in Kooperation mit den Akteuren des gesamten Mediensystems meistern – und dabei stark genug sind, das Überflüssige vom Notwendigen zu trennen.

31 Vgl. Peter Frey, Nicht zurück in die Siebzigerjahre!, 30.4.2023, www.faz.net/18855509.html.

32 Vgl. Interview Gniffke (Anm. 5).

33 Vgl. Christian Meier, Die Liste der Experten, die ARD und ZDF reformieren sollen, 24.2.2023, www.welt.de/243940871.

34 Carsten Brosda, Ein Zukunftsrat macht noch keine Zukunft, 19.4.2023, www.faz.net/18830345.html.

CHRISTIAN MEIER

ist Medienredakteur der Welt-Gruppe. Gemeinsam mit Stefan Winterbauer produziert er den Podcast „Die Medien-Woche“.

c.meier@welt.de

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

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 9. Juni 2023

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Jacob Hirsch (Volontär)
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Uhl (Praktikantin)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
26–27/2023, 26. Juni 2023

CHINA UND SEINE NACHBARN



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz