

Auftrag und Funktion, Gebühr und Grundversorgung, Werbung und Wettbewerb: Perspektiven der ARD

→ **Warum es nicht ohne die ARD geht**

Von Peter Voß*

Interessengeleitete Debatte um den „öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag“ hat ihr Ziel nicht erreicht

Die immerwährende Debatte um Auftrag und Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hat sich in jüngster Zeit belebt, aber auch schon wieder entspannt. Beides hängt zusammen mit der unter Federführung der Bertelsmann Stiftung in Gang gesetzten Diskussion um einen sogenannten Funktionsauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Anders, als die Stiftung dargelegt, aber offenbar auch einige der Beteiligten angenommen hatten, sollte diese Diskussion zumindest nach dem Willen wichtiger privater Rundfunkbetreiber keineswegs dazu dienen, durch Präzisierung der Auftragsdefinition die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland unter neuen – globalen und europäischen – Vorzeichen zu sichern und gegen den kommerziellen Rundfunk abzugrenzen. Den Vertretern des privaten Rundfunks ging es offenkundig primär darum, gestützt auf die Behauptung einer angeblich uferlosen Expansion der öffentlich-rechtlichen Programme eine begriffliche Handhabe dafür zu finden, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von technischen und programmatischen Entwicklungschancen abzuschneiden. Jedenfalls wurde auf einer einschlägigen Tagung der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh am 31. Mai/1. Juni 1999 von Repräsentanten des Kommerzfunks offen erklärt, aus der Auftrags- und Funktionsdiskussion sei nunmehr „die Luft raus“, da im Entwurf zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, wie ihn die Ministerpräsidenten der Länder vereinbart haben, ARD und ZDF eben jene Ermächtigung für ihre Digitalbouquets mit der Zuweisung von drei Kanälen zuteil wurde, deren Berechtigung man mit der Grundsatzdiskussion um den „Funktionsauftrag“ in Zweifel ziehen wollte.

Mit gutem Grund hatte die ARD vor einigen Monaten intensiv die Frage diskutiert, ob und in welcher Form sie sich an dieser Diskussion beteiligen sollte, oder andersherum, ob sie sich dieser Diskussion denn verweigern könne, wenn andere sie bereits offensiv führten. An Argumenten für die Teilnahme und gegen die Verweigerung war und ist kein Mangel. Für die Teilnahme spricht nicht nur der Erfahrungsgrundsatz, daß man eine öffentliche Diskussion, an der man als einziger nicht teilnimmt, auch nicht beeinflussen kann. Hinzu kommen Argumente, die nicht schon deshalb völlig falsch sein müssen, weil sie von denen, die sich darauf berufen, nicht eben uneigennützig ins Spiel gebracht werden: Zum einen sei davon aus-

zugehen, daß sich in der globalen und multimediale Informationsgesellschaft die herkömmlichen Unterscheidungen auflösen, weil alles mit allem zusammenwachse, die alten Unterscheidungen nicht mehr taugten und damit besonders der klassische Rundfunkbegriff seine Konturen verlieren werde. Zum anderen werde die Europäische Union sowohl durch das politische und administrative Handeln der Brüsseler Kommission Rundfunk ohnehin nur noch als Wirtschaftsgut definieren und es sei klug beraten, wer sich dieser Entwicklung rechtzeitig anpasse. Zum dritten schließlich wird darauf abgehoben, daß im Zuge dieser Entwicklung auch das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung ändern werde – bis hin zu schamlos offenen Spekulationen über den anstehenden Richterwechsel in Karlsruhe, den die ARD voraus-eilend in ihr Kalkül einzubeziehen hätte.

Der große medienpolitische Wurf bleibt aus

Bei der erwähnten Tagung in Gütersloh erwies es sich allerdings, daß diese Hinweise nur begrenzt belastbar sind. Wer unter Berufung auf die Konvergenz von Telekommunikation und Rundfunk einer gemeinsamen Regulierungs- und Kontrollinstanz von Bund und Ländern das Wort redete, fand bei den anwesenden Vertretern der Länder – den Ministerpräsidenten Biedenkopf und Clement und dem bayerischen Staatsminister Huber – keine Gegenliebe. Wenn es um die eigene Gestaltungskompetenz der Länder geht, klappen auch Landespolitiker, denen sonst die Konvergenzthese sehr zupaß kommt, das Visier herunter. Es wird in Deutschland also bei unterschiedlichen ordnungspolitischen Ansätzen und partiell rivalisierenden Zuständigkeiten bleiben, zumal ein großer rechtspolitischer und juristischer Wurf, der alles überwölbt und die medien- und kommunikationspolitische Gesamtproblematik einem einzigen Leitprinzip auf überzeugende und praktikable Weise unterordnet, auf sich warten läßt. Machtverteilung und Realismus sind angesagt, auch in der Medienpolitik.

Das gilt auch im Blick auf Europa. Die These, die Europäischen Verträge erforderten zumindest nach Auffassung der Europäischen Kommission zwingend eine „Umkehr der Beweislast“ hinsichtlich der Existenzberechtigung von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk (also nicht mehr: Kommerzielle dürfen kommerziell sein, weil es Öffentlich-rechtliche gibt, sondern: Öffentlich-rechtliche dürfen nur noch anbieten, was Kommerzielle nicht können), ist in dieser Schlichtheit nicht zutreffend, wie sich kürzlich bei einem EU-Seminar in Saarbrücken gezeigt hat. Die „Saarbrücker Erklärung“ setzt, hierzu anknüpfend an die Protokollnotiz zum Amsterdamer Vertrag, den Akzent stark auf die jeweilige nationale Tradition wie auch auf die medien- und branchenspezifische Ausgestaltung eines Systems der Selbstkontrolle und „Co-Regulierung“. (1) Auf diese Frage, was das in Deutschland heißt – nationale Tradition zum einen, Selbstkontrolle und parallele (Selbst-)Regulierung im Dualen System zum anderen – soll unter Einbeziehung der vom Autor in jüngster Zeit

Forderungen nach gemeinsamer Aufsicht über Rundfunk und Telekommunikation von Politik zurückgewiesen

„Saarbrücker Erklärung“: Vorrang branchenspezifischer nationaler Ausgestaltung der Medienkontrolle

* ARD-Vorsitzender und Intendant des SWR.

dazu publizierten Stellungnahmen näher eingegangen werden, und zwar zunächst im Blick auf die keineswegs überholte oder historisch erledigte nationale Medientradition in Deutschland.

**Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk Garant der
demokratischen
Entwicklung**

Dazu paßt ein zeitgeschichtliches Datum: Vor 50 Jahren wurde das Grundgesetz verkündet, die Bundesrepublik Deutschland trat ins Leben. Die Geburt unseres Staates war zugleich die Wiedergeburt der Demokratie in Deutschland – ein Wiedererstehen und Erstarken auf Dauer, wie wir nach einem halben Jahrhundert bundesrepublikanischer Demokratiegeschichte mit großer Zuversicht hoffen dürfen. So war es denn auch kein Zufall und auch keineswegs vermessen, sondern durchaus angemessen, daß kürzlich die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands, die ARD, pünktlich zum Jubiläum die jüngste ihrer Gemeinschaftseinrichtungen, das Hauptstadtstudio in Berlin, seiner Bestimmung übergeben hat. Denn die ARD, das größte Medium und der wichtigste Faktor im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, war und ist wie kaum eine andere Institution des öffentlichen Lebens ein Garant und ein Symbol dieser nachhaltig erfolgreichen deutschen Demokratie. Sie war dies ganz besonders auch für die Deutschen in der DDR, die in ihrer weit überwiegenden Mehrheit Informationen und Kenntnisse über Deutschland und die Welt aus dem Westrundfunk und dem Westfernsehen bezogen haben.

Programm für ganz Deutschland: das Erste

**Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk hat seit
jeher einen nationalen Auftrag erfüllt**

Nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt haben ARD und ZDF als Garanten demokratischer Glaubwürdigkeit einen im besten Sinne nationalen Auftrag erfüllt, ohne daß es dazu eines speziellen Mandats durch Gesetze oder Staatsverträge bedürft hätte. Es war eine Selbstverständlichkeit, die Deutschen in der DDR tagtäglich miterleben zu lassen, was gelebte Demokratie nicht nur als Anspruch, sondern ebenso auch unter dem Aspekt ihrer Defizite und Schwächen ausmacht. Es war eine pure Selbstverständlichkeit, und wenn das Wort „Verfassungspatriotismus“ einen Sinn hatte, dann sicher nicht den, daß irgend jemand diesen Auftrag für ganz Deutschland auf den faktischen Geltungsbereich des Grundgesetzes hätte eingrenzen oder sonstwie weginterpretieren dürfen. Daß die ARD damit jahrzehntelang tatsächlich eine lebensnotwendige Funktion, um dieses dürre Wort hier zu gebrauchen, für den Zusammenhalt der Deutschen erfüllt hat, kam auf großartige Weise schließlich am 9. November 1989 zum Ausdruck, als viele Millionen Deutsche am Bildschirm gleichsam als Augenzeugen den Fall der Mauer erlebten – ein Jahrhundertereignis, das vom „Ersten“ als einzigem Fernsehprogramm und wahrlich objektivem Chronisten ins Bild gesetzt wurde. Nicht als Inszenierer von Pseudowirklichkeit, sondern als unbestechliche Begleiter und Interpreten der Wirklichkeit und manchmal als unmittelbare Dokumentierer der Geschichte haben Hörfunk und Fernsehen, hatte und hat die ARD ihre größten Stunden.

Der – auch – nationale (nämlich föderative, also regionale und nationale) Auftrag der ARD wird eben nicht dadurch entkräftet oder in seiner Qualität gemindert, daß im ARD-Staatsvertrag nicht speziell davon die Rede ist. Mit dem Auftrag, ein Gemeinschaftsprogramm zu veranstalten, hat der Gesetzgeber in der Tat nur einen rechtlichen Rahmen vorgeben wollen, um dessen „autonome Ausgestaltung den Anstalten zu überlassen“, wie es in der Begründung zum ARD-Staatsvertrag heißt. Damit haben die Länder wenigstens hier dem klassischen Verfassungsverständnis eines Programmauftrags Rechnung getragen, weil sie ihn hier *expressis verbis* als Auftrag zur Selbstorganisation und damit als Bestätigung der Rundfunkautonomie vorgegeben haben. Dieser im besten Sinne nationale Programmauftrag hat die ARD und ihre das Regionale weit überragende Bedeutung geprägt, wobei die ARD bei weitem mehr ist als das Erste; denn sie erfüllt ihren Auftrag im Zeitalter veränderter Nutzergewohnheiten infolge einer zunehmenden Sparten- und Zielgruppenorientierung mit einem Gesamtangebot, das in zunehmendem Maße durch Vernetzung und Durchlässigkeit gekennzeichnet sein wird. Die ARD heute auf Vollprogramme reduzieren zu wollen, hieße, sie nachträglich in eben jene Erstarrung hineinzuzwängen, die man ihr früher so gern vorgeworfen hat.

**Föderativer Auftrag
der ARD umfaßt
regionale und
nationale Angebote
zugleich**

Ob die ARD diese herausragende Bedeutung auch nach weiteren 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland noch haben wird, können wir nicht wissen. Ich bin aber mit den Verantwortlichen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von zehn deutschen Rundfunkanstalten davon überzeugt, daß es unserer Gesellschaft not tut und gut tut, wenn die ARD noch lange ihren Auftrag erfüllt und ihre Rolle spielt. Welcher Auftrag, welche Rolle? So wird heute allerdings wieder verstärkt gefragt, und zwar nicht nur von Politikern in Brüssel, Bonn und Berlin, sondern zunehmend auch von Journalisten und nicht zuletzt von Bürgern, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit ihrer Rundfunkgebühr finanzieren. Kein Zweifel: Der Legitimationsdruck auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird unter den Vorzeichen der eingangs genannten Entwicklungstendenzen weiter zunehmen. Wozu also noch die ARD in einer sich immer rasanter globalisierenden Dienstleistungsgesellschaft, die den Einzelnen immer stärker auf sich selbst stellt, ihn dabei nur noch als Dienstleistungsproduzenten und Dienstleistungskonsumenten wahrnimmt und bewertet und ihn als Surfer auf der Informationsflut seinem eigenen Navigationsgeschick überläßt?

**Perspektiven der
ARD in der Infor-
mationsgesellschaft**

Abschied von der sozialen Kommunikation zugunsten der rein kommerziellen?

Mündigkeit: Orientierung, Kritik, Teilhabe

Wer die Begriffe Globalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Entbürokratisierung hintereinander in einem Satz unterbringen kann, darf sich heute schon als Modernisierer fühlen. Wer dagegen an Institutionen festhält, die dem Einzelnen einen Standort und eine Perspektive ermöglichen in der neuen Unübersichtlichkeit, ihm also erst die Chance offen halten zur eigenständigen Orientierung, zur Bildung des eigenen kritischen Urteils und zur aktiven Teilhabe an Politik und Kultur, an Wirtschaft und Gesellschaft, der darf sich mindestens als Strukturkonservativer abstempelein lassen, wenn nicht gleich als Fundamentalist. Natürlich kann sich die ARD vom rasanten technischen und wirtschaftlichen Wandel nicht als Insel öffentlich-rechtlicher Seligkeit ausnehmen – und doch stellt sich auch hier die Frage, ob Anpassung die alleinseligmachende Antwort ist auf Globalisierungsdruck und Informationsflut. Im Grunde stellt sich damit eine alte Frage nur unter neuen Bedingungen: Ist Freiheit und damit auch die Rundfunkfreiheit nur oder vor allem die kommerzielle Freiheit von Produzenten und Konsumenten, die Freiheit der Märkte und manchmal auch nur der Monopole oder Oligopole, eine Freiheit also, die allein den wirtschaftlichen Erfolg entscheiden läßt, was öffentlich noch zur Geltung kommt und was aus dem gesellschaftlichen Diskurs herausfällt? Und ist damit am Ende nur noch die soziale Kommunikation möglich, die sich kommerziell rechnet?

Rundfunk ist Dienstleister an der Demokratie

Auch das rein kommerzielle Konzept preist ja den mündigen Bürger, denn es setzt ihn voraus: den Menschen, der selbstbestimmt entscheidet, was für ihn und damit am Ende auch für die Gesellschaft gut und richtig ist. Diese Vorstellung von Bürgerfreiheit ist ja auch nicht gering zu achten. Gerade Menschen, die ein System erlebt haben, das sie sogar als Konsumenten nur gängeln und bevormunden wollte, und zwar als Konsumenten materieller ebenso wie kultureller Güter, werden einer kulturpessimistischen Abwertung des Konsumierens nicht zustimmen. Gleichwohl hat das Grundgesetz und hat sein berufener Interpret, das Bundesverfassungsgericht, den Rundfunk mit gutem Grund nicht primär als Wirtschaftsgut angesehen, vielmehr hat es die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit bestimmt. Hörfunk und Fernsehen, zumal wenn sie von der Gesellschaft insgesamt bezahlt werden, sollen sich als Dienstleister an der Demokratie verstehen. Der gesellschaftlich verantwortete Rundfunk soll, prinzipiell nicht anders als etwa das Bildungswesen, erst die Voraussetzung dafür schaffen helfen, daß Menschen mündige Bürger sein oder werden können. Er soll dies nicht lebensfern und doktrinär tun, aber eben auch nicht profitorientiert.

Noch hat ja erstaunlicherweise niemand hierzulande verlangt, das Bildungswesen, die Schulen und Hochschulen durchgängig zu privatisieren, den Schulzwang aufzuheben und auch das Bildungssystem nur noch von denen finanzieren zu lassen, die es konkret benutzen. Bei den elektronischen Medien aber, die wegen der sinnlichen und emotionalen Lebendigkeit und Tiefenwirkung der bewegten Bilder und Töne und vor allem der vor Kamera und Mikrofon agierenden Menschen in einem enormen Ausmaß bewußtseinsprägend sind – und vielleicht noch stärker „unterbewußtseinsprägend“ –, wird dergleichen als fortschrittliche Idee gehandelt, obwohl die Wirkungen sich später als ausgesprochen rückschrittlich erweisen dürften. Kein Zweifel – die Menschen wollen und sollen hören und sehen, was sie interessiert. Doch was wird sie noch groß interessieren, wenn ihnen nicht mehr die ganze Vielfalt von Bildung, Information und Unterhaltung nahegebracht wird, sondern nur noch das, was sich rechnet?

Nur noch banalisieren, emotionalisieren, personalisieren?

Funk und Fernsehen sind quantitativ ja dann besonders erfolgreich, wenn sie die Menschen aus der nach wie vor oft unangenehmen Wirklichkeit entführen, wenn sie Illusionen und Wunschträume bedienen, wenn sie fast nur Unterhaltung und diese fast nur als Ablenkung anbieten und dem Publikum vorspiegeln, damit sei es „ganz nah dran“ am richtigen Leben. Je komplizierter aber dieses richtige Leben wird, je schneller sich die wirkliche Wirklichkeit verändert und ausdifferenziert, desto notwendiger, aber auch desto schwerer wird es für die elektronischen Medien, diese Wirklichkeit sorgfältig auszuleuchten, statt sie – durch Reality TV ebenso wie durch Soaps nach denkbar schlichtesten Strickmustern aus vorgestanzten Drehbüchern – immer noch bedenkenloser zu banalisieren, zu emotionalisieren und zu personalisieren. Gewiß, wir dürfen und sollen Geschichten erzählen, doch was für Geschichten? Sollten es nicht Geschichten sein, die mit unserer Geschichte, der allgemeinen und der persönlichen, substantiell etwas zu tun haben? Gewiß, wir müssen die Menschen mit ihren Emotionen ernst nehmen, müssen sie in ihrem täglichen Leben und Erleben ansprechen, in ihrer Lebenswirklichkeit abholen, wenn wir ihnen die Zielkonflikte unseres Lebens und Zusammenlebens, den Vordergrund und den Hintergrund von Entwicklungen und Entscheidungen nahebringen wollen. Aber wir müssen sie dann auch ernst nehmen, als Personen und Bürger und nicht nur als Quotenbringer nach dem frivolen Motto eines berühmten Pensionärs: Der Wurm muß dem Fisch schmecken und nicht dem Angler. (Was im Klartext heißt: Hauptsache, der Konsument hängt am Haken, auch wenn er sich an einer Mogelpackung verschluckt hat.) Die Öffentlich-rechtlichen müssen demnach nicht partout andere Programme machen als unsere kommerziellen Konkurrenten, sondern wir müssen sie tendenziell anders machen.

Privatisierung der öffentlichen Kommunikation gefährdet demokratischen Diskurs

Öffentlich-rechtliche Programmangebote müssen sich von den kommerziellen unterscheiden

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk darf sich aber auch nicht in Nischenfunktionen drängen lassen

Der Auftrag der ARD ist ein Auftrag durch unsere Gesellschaft für unsere Gesellschaft. Er ist schon deshalb im besten Sinne politisch und als solcher föderativ, also regional und national zugleich. Die Politik, und das sind in bezug auf die deutschen Medien die Länder, ist verantwortlich dafür, daß die ARD diesen Auftrag erfüllen kann. Dies erscheint besonders wichtig angesichts der sich verstärkenden Tendenzen, die Duale Rundfunkordnung in Deutschland unter Berufung auf die „Konvergenztheorie“ und auf dem Umweg über die Rechtsentwicklung in der Europäischen Union auszuhebeln – Tendenzen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Selbstmarginalisierung in einer Art Nischenfunktion als „Volkshochschule der Nation“ veranlassen wollen. Im Zuge dieses Trends wird, ausgehend in der Tat von Entscheidungen der Europäischen Kommission, auch ohne „Funktionsauftrag“ öffentlich verstärkt über die Duale Rundfunkordnung diskutiert werden. Nahrung findet diese Diskussion nicht zuletzt in Versuchen der Europäischen Kommission, die Rundfunkgebühr in Einzelentscheidungen als Subvention („Beihilfe“) zu definieren und damit unter rein wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten stärker als bisher in die nationalen Rundfunkordnungen regulierend einzugreifen – auch wenn hier, wie ausgeführt, neuerdings differenzierter argumentiert wird.

Die Gebühr – nur eine Subvention?

Rundfunkgebühr ist keine Subvention

So heißt es in der Entscheidung der Europäischen Kommission, mit der die Beschwerde des „Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation“ (VPRT) gegen Phoenix und den Kinderkanal abgewiesen wurde, die Finanzierung dieser beiden Programme sei als „staatliche Beihilfe“ anzusehen. So sehr das Urteil selbst zu begrüßen ist, so nachdrücklich verwahrt sich die ARD dagegen, daß die Rundfunkgebühr zur Subvention herabgewürdigt werden soll. Dieser Versuch widerspricht dem deutschen Verfassungsrecht, wie es in zahlreichen Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts festgestellt worden ist. Er widerspricht auch dem Subsidiaritätsprinzip – also dem Grundsatz, daß Brüssel nur dort regulierend eingreifen darf und soll, wo die Mitgliedstaaten selbst nicht hinreichend dazu in der Lage sind. Denn davon kann im Medienbereich jedenfalls im Hinblick auf Deutschland nicht die Rede sein.

EU-Kommission muß nationale Kulturhoheit und Mediengesetzgebung respektieren

Die Duale Rundfunkordnung, zu deren tragenden Voraussetzungen auf der öffentlich-rechtlichen Seite die Rundfunkgebühr gehört, verbürgt freiheitlich-demokratische Vielfalt auf der einen und kommerzielle Unternehmerfreiheit auf der anderen Seite. Dieses System ist damit ein wesentlicher Garant für die freiheitliche, am Gebot der Vielfalt orientierte Rundfunkordnung in Deutschland. Die europäischen Verträge entbinden die Europäische Kommission nicht von der Verpflichtung, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland dort zu respektieren, wo Rundfunkfreiheit und Meinungsvielfalt unmittelbar berührt sind. Deshalb bleiben die deutschen Länder als

Träger der Kulturhoheit und der medienpolitischen Gesamtverantwortung in Deutschland aus der Sicht der ARD aufgerufen, allen Versuchen entgegenzuwirken, Rundfunk nicht mehr primär als Kulturgut, sondern lediglich als Wirtschaftsfaktor zu begreifen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einer ausschließlich wettbewerbsrechtlichen Begründung zusätzlichen externen Regulierungen und Einschränkungen zu unterwerfen.

Solche Regulierungen und Einschränkungen würden am Ende die vom Grundgesetz gewollte Vielfalt, aber auch die medienpolitische Kompetenz der Länder im Kern beschädigen. Das Verfassungsrecht darf nicht ausgehöhlt werden. Dies liegt auch im Interesse des deutschen Gesetzgebers, also der Länder, nicht zuletzt bei der Abwehr der genannten Tendenzen in der Europäischen Kommission, die auf eine Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbsrechts hinauslaufen. Es liegt deshalb im Interesse beider, der Gesellschaft und der Politik, daß deutsches Verfassungsrecht nicht europäisch unterlaufen wird – nicht zuletzt auch im Blick auf das Demokratiedefizit in der Europäischen Union. Bleibt zu hoffen, daß die Ministerpräsidenten der Länder die ARD diesen Auftrag auch weiterhin unverkürzt und ungeschmälert erfüllen lassen – u.a. indem sie den leidigen Streit um den ARD-Finanzausgleich im Herbst endgültig zu den Akten legen. In einer Zeit, da die medienpolitische Kompetenz der deutschen Länder durch globale und europäische Entwicklungen in Frage gestellt wird, wäre dies ein eindrucksvoller Beweis für die Handlungsfähigkeit des kooperativen Föderalismus auf dem Feld der Medienpolitik.

Es bleibt dabei: Der gesellschaftliche Auftrag der deutschen Landesrundfunkanstalten und damit auch der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) ergibt sich aus dem Grundgesetz, besonders aus der in der Verfassung verbürgten Rundfunkfreiheit und der dazu ergangenen, kontinuierlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Er wird von grundsätzlichen Aussagen in Landesmediengesetzen und Rundfunkstaatsverträgen sowie den Satzungen und Programmrichtlinien der Anstalten untermauert. Der Auftrag der ARD enthält somit die definitiven Elemente, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aus der Rundfunkfreiheit abgeleitet hat. Dazu zählt vor allem der Auftrag, die Grundversorgung zu garantieren, sowie die damit verbundene Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Tendenzen zur Überregulierung abwehren

Die ARD verweigert sich grundsätzlich keiner medienpolitischen und medienrechtlichen Diskussion. Sie wendet sich aber nicht nur gegen jede einseitige Betrachtungsweise, die beim Dualen Rundfunk

Länder als Mediengesetzgeber müssen Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips abwehren

Gesellschaftlicher Auftrag der ARD ergibt sich aus Verfassung und der darin verbürgten Rundfunkfreiheit

Begriff des „Funktionsauftrags“ fragwürdig

nur die öffentlich-rechtliche Seite gezielt ins Visier nehmen, regulieren und eingrenzen will; sie wendet sich generell gegen alle Tendenzen zur Überregulierung. Sie hat deshalb ein medienrechtliches Gutachten in Auftrag gegeben, das im Rahmen der Rundfunkfreiheit die Regulierungsverantwortung für das ganze Duale System in den Blick nehmen soll, um solchen Einseitigkeiten zu begegnen. Die Diskussion über die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte aus der Sicht der ARD im übrigen nicht unbedingt vom schon semantisch fragwürdigen Begriff eines „Funktionsauftrags“ ausgehen, sondern im Ergebnis zwischen Auftrag und Funktion unterscheiden.

Was soll denn „Funktion“ in diesem Zusammenhang heißen, wenn nicht die konkrete und dauerhafte Erfüllung eines Auftrages? Wenn Funktion, lexikalisch überprüfbar, Zweck, Aufgabe oder auch Abbildung (in der Mathematik) bedeutet, wäre der Funktionsauftrag dann also, sprachlich unbeholfen genug, ein Zweckauftrag oder Aufgabenauftrag? Das ist keine unwichtige Frage, wenn es konkret darum geht, ob man den gesellschaftlichen Auftrag, der doch immer nur ein Programmauftrag sein kann, in lauter Einzelaufträge aufteilt, oder ob man aus einem Auftrag nur einige zusätzliche Funktionen oder konkrete Dienstleistungen ableitet, die aber eher mit den realen Existenzbedürfnissen von Rundfunkanstalten zu tun haben als mit grundsätzlichen Fragestellungen. Es kann jedenfalls nach meinem Dafürhalten nur einen umfassenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag geben, dessen definitorische Elemente sich stets auf die Aufgabe beziehen müssen, mit dem Programm einen Beitrag zur Sicherung und Entwicklung der Demokratie zu leisten, indem man Vielfalt garantiert und Mündigkeit ermöglichen hilft.

Diskussion um Funktionsauftrag darf nicht als Freibrief für zusätzliche Regulierungen und Einschränkungen mißbraucht werden

Wenn also zum Beispiel die Europäische Kommission in der genannten Entscheidung die Spartenprogramme Phoenix und Kinderkanal als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ bezeichnet, dann ist dies allenfalls die eine Seite der Wahrheit. Der gesellschaftliche Auftrag dieser wie aller anderen öffentlich-rechtlichen Programme hat mit „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ nichts zu tun, er ist in seinem Kern ein Kulturauftrag. Zur tatsächlichen Funktion öffentlich-rechtlicher Programme gehört allerdings neben diesem Auftrag gewiß auch ihre wirtschaftliche Bedeutung; sie darf aber als Sekundärfunktion nicht gegen den Kulturauftrag ausgespielt werden. Rundfunk ist primär ein Kulturgut – ein Gut also, das für die allgemeine wie auch für die politische Kultur der Gesellschaft unentbehrlich ist. Die Proklamierung eines „Funktionsauftrages“ ist im übrigen schon deshalb mit Vorsicht und Zurückhaltung zu genießen, weil sie ja nicht nur die Frage nach den Elementen eines solchen Auftrages aufwirft, sondern vor allem ganz andere

Fragen: Wer definiert diese Elemente? Wer erteilt den Auftrag? Und vor allem: Wer kontrolliert die Erfüllung des Auftrages? Will sagen: Die Auftrags- und Funktionsdiskussion darf nicht als Freibrief und Ermächtigung für zusätzliche (zumal politische) Kontrollen und Kontrollinstanzen, Regulierungen und Reglementierungen mißbraucht werden.

Öffentlich-rechtlicher Auftrag heißt Vielfalt

Die ARD garantiert Pluralität und Vielfalt; kommerzielle Veranstalter müssen dies nicht. Wie problematisch es ist, diesen demokratiestützenden und demokratiesichernden Auftrag in diverse Einzelfunktionen auseinanderzuidividieren, ergibt sich im übrigen nicht nur aus der Gefahr, daß der jetzt schon eher überregulierte öffentlich-rechtliche Rundfunk anhand dieser begrifflichen Aufspaltung weiteren äußeren Kontrollinstanzen unterworfen werden könnte, während der Kommerzfunk nur theoretisch anspruchsvollen, faktisch aber weitgehend unwirksamen Kontrollen unterworfen bleibt. Es macht auch dem Grunde nach wenig Sinn, etwa neben den Programmauftrag einen eigenständigen „Produktionsauftrag“ zu stellen. Ob der Programmauftrag und damit die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine anstaltseigene, also vom Markt und damit von Dritten unabhängige Produktionskapazität erforderlich macht, ist eine aus dem Grundsätzlichen abzuleitende Sachfrage, die situationsbezogen unterschiedlich beantwortet werden kann. (Ein eigenständiger, aus der Rundfunkgebühr zu finanzierender „Produktionsauftrag“ dürfte dagegen eher dem Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung zu Lasten privater Produzenten Vorschub leisten.) Der Auftrag einzelner Rundfunkanstalten sollte jedenfalls auch nicht ansatzweise von der Programmautonomie und damit vom Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt abgekoppelt werden, was immer an speziellen Einzelfunktionen (z.B. mäzenatische Leistungen wie die Unterhaltung von Orchestern oder die Veranstaltung von Festivals, Musikforschung etc.) die einzelnen Anstalten auch zur Erfüllung ihres Auftrages als notwendig oder wünschenswert ansehen mögen.

Es wäre deshalb nach meiner Überzeugung sinnvoll gewesen, wenn sich ARD und ZDF zunächst einmal gemeinsam ihres öffentlich-rechtlichen Auftrages vergewissert hätten, ehe sie sich mit mehr oder weniger überzeugenden „speziellen“ Funktionen gegeneinander abgrenzen. Die ARD wird jedenfalls nicht bereit sein, etwa ihre Programme oder gar einzelne Sendungen unter Einzelfunktionen („Integrationsfunktion“, „Vorbildfunktion“, „Forumfunktion“ etc.) zu subsumieren, um damit den Sendungen, die sich nicht oder nur gewaltsam in ein solches Rechtfertigungsschema hineinpressen lassen, gleichsam selbst ein Legitimationsdefizit zu attestieren. Eine Unterscheidung zwischen funktionsnotwendigen und nicht funktionsnotwendigen Programmelementen widerspräche geradezu dem öffentlich-rechtlichen Ge-

Öffentlich-rechtlichen Programmauftrag nicht in Einzelaufträge zersplittern

ARD und ZDF müssen sich ihres gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Auftrages bewußt sein

samtauftrag, der eben nur durch ein Gesamtangebot erfüllt werden kann, das zugleich dazu beiträgt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Wettbewerb mit den kommerziellen Konkurrenten aushält und die Gebührenakzeptanz sichert. Unterhaltung und Sport braucht die ARD nicht primär um irgendwelcher lyrisch überhöhten Funktionen willen – die mögen sie partiell auch erfüllen – sondern vor allem, weil ohne sie die Akzeptanz der Rundfunkgebühr in der Gesellschaft nicht bewahrt werden kann. Nur im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Gesamtauftrages ist hier jedenfalls vom Auftrag der ARD die Rede.

Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags bleibt Voraussetzung für Zulässigkeit kommerziellen Rundfunks

Auf die demokratische Gesellschaft als Ganzes bezogen hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk und damit an erster Stelle die ARD den Auftrag, mit ihren Programmen die Pluralität und Vielfalt von Informationen und Meinungen zu garantieren und demokratische Grundwerte einsichtig zu machen. Die Lebenswirklichkeit muß in ihrer Komplexität vermittelt, gesellschaftliche Zielkonflikte müssen differenziert dargestellt werden, um damit zugleich Konsens und Kompromiß als Wesensmerkmale der Demokratie begründen zu helfen. Diese Garantie kann von kommerziellen Rundfunkveranstaltern nicht übernommen und ihnen auch nicht abverlangt werden. Sie ist vielmehr die Voraussetzung dafür, daß private Rundfunkveranstalter im Rahmen der allgemeinen Gesetze ohne zusätzliche Verpflichtungen und deshalb kommerziell erfolgreich agieren dürfen.

Ein Kontinent der Verlässlichkeit

Rundfunkautonomie darf nicht durch „Konkretisierungen“ des Grundversorgungsauftrags eingeschränkt werden

Auf die einzelnen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bezogen hat die ARD den Auftrag, dem Leitbild des mündigen Bürgers zu dienen. Die Programme der ARD müssen dazu beitragen, daß alle Bürgerinnen und Bürger zur Orientierung, zu kritischer Distanz und demokratischer Eigenständigkeit befähigt werden. Diese Aufgabe wird im Zuge der Globalisierung unter dem Druck einer technologisch vorangetriebenen, immer noch wachsenden Informationsflut noch wichtiger werden. Auch die multimediale Vernetzung der Medien wird diese Notwendigkeit nicht verringern, sondern verstärken. Zugleich aber wird diese Aufgabe schwieriger. Um so wichtiger ist es, daß ARD und ZDF sich dabei nicht gegeneinander positionieren, sondern ihre gemeinsame Chance erkennen: nicht nur eine „Insel“, sondern einen Kontinent der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit zu bilden in der sich hedonistisch zerstreuen und sich zugleich interaktiv entfesselnden Multimediawelt. Der Auftrag der ARD muß deshalb weiterhin den Auftrag zur Bildung, zur Information und zur Unterhaltung als gleichrangige Elemente der vom Bundesverfassungsgericht stets dynamisch verstandenen „Grundversorgung“ enthalten. Grundversorgung, also Information, Bildung und Unterhaltung in möglichst großer Vielfalt, ist nur möglich, wenn das Postulat des Bundesverfassungsgerichts ernst genommen wird, das besagt: Rundfunkfreiheit ist Programmfreiheit. Der Auftrag zur Grundversorgung, wie immer man ihn auch „präzisieren“ oder

„konkretisieren“ möchte, darf auch unter multimedialem Vorzeichen die Rundfunkautonomie nicht einschränken.

Vor allem deshalb darf es keine zusätzlichen Regulierungen und Kontrollen über den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geben. Die Kontrolle wird, soweit sie nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber obliegt, allein von den Gremien der Rundfunkanstalten ausgeübt. Die Gremien sind Organe der Anstalten. In ihnen sind Institutionen und relevante Gruppen der pluralen Gesellschaft einschließlich der Politik repräsentiert, so daß schon deshalb zusätzliche externe Kontrollen unnötig und unsinnig sind. Der Auftrag der ARD – auch das gehört zur Rundfunkfreiheit – enthält das Recht und die Verpflichtung zur programmlichen und technischen Weiterentwicklung. Die ARD versteht sich auch dabei als Dienstleister an der demokratischen Gesellschaft wie auch für den einzelnen Rundfunkteilnehmer. Dieser Auftrag kann deshalb auch nicht als „komplementär“ zur Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter bestimmt werden, die sonst nach Maßgabe ihrer kommerziellen Interessen künftig über die Programmpalette des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmen könnten. Um Mißverständnissen vorzubeugen: Daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerade auch auf den Feldern tätig sein muß, wo für kommerzielle Anbieter nichts zu holen ist, wurde im Begriff der Grundversorgung stets ausdrücklich vorausgesetzt. Unser Auftrag darf aber nicht, auch nicht tendenziell, auf diese Aufgabe reduziert werden, wie es das Attribut „komplementär“ suggeriert. Die Entwicklungsgarantie darf nicht prinzipiell eingeschränkt werden, sie wird es in der Praxis ohnehin durch zunehmend knappere Finanzen.

Nicht nur unter dem Vorzeichen der Entwicklungsgarantie ist im übrigen die auf die digitale Zukunft bezogene Ermächtigungsgrundlage, die der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag bringen wird, von grundsätzlicher Bedeutung. Die Zuteilung von drei analogen Kanälen an ARD und ZDF im Verhältnis zwei zu eins war nicht nur proportionsgerecht und zweckmäßig: Sie vermeidet auch verfassungsrechtlich problematische inhaltliche Festschreibungen und hält deshalb eine kluge Balance zwischen der vom Grundgesetz geschützten Programmfreiheit der Rundfunkanstalten und der notwendigen funktionsgerechten Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Die „Bemessungsgrenze“ orientiert sich dabei an der technischen Übertragungskapazität und insoweit am technischen Fortschritt, nämlich an den Möglichkeiten der Datenreduktion, in denen für die Anstalten eine zwar bescheidene, aber erkennbare Entwicklungschance steckt. Daß es den Anstalten zugestanden wird, Angebote auszutauschen und andere Anbieter hereinzunehmen,

Programmauftrag der ARD darf nicht auf „Komplementärfunktion“ reduziert werden

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muß an Zukunftsentwicklungen gleichberechtigt teilhaben

gehört ebenso dazu wie die Tatsache, daß es ARD und ZDF überlassen bleibt, sich über die „Unterbringung“ der partnerschaftlich betriebenen Programme (Arte, 3sat, Phoenix und Kinderkanal) miteinander ohne weiteres staatliches Eingreifen zu verständigen.

Ein „Dualer Burgfriede“?

„Entwicklungsgarantie“ heißt aber auch, wie schon angeführt, daß die ARD in einem immer härteren Wettbewerb bestehen muß. Der Auftrag der ARD muß also weiterhin der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Notwendigkeit, im Dualen System wettbewerbsfähig zu bleiben, und damit dem Gesichtspunkt der Gebührenakzeptanz gerecht werden. Er muß klar machen, daß nur unter dieser Voraussetzung der – allen Regulierungen zum Trotz – faktisch weitgehende Verzicht auf eine Konzentrationskontrolle auf der kommerziellen Seite des Dualen Systems bisher hingenommen werden konnte. Dabei versteht sich die ARD nicht einfach nur als Gegner der kommerziellen Sender, sondern mindestens ebenso sehr als ihr Partner im Dualen System. Die ARD wendet sich auch deshalb gegen alle Versuche der Überregulierung, sowohl der öffentlich-rechtlichen wie der privaten Seite. Genauso wie es zur Aufgabe der ARD gehört, die Grundversorgung zu sichern und keine Gewinne anzustreben, ist es das Recht und der Daseinszweck der Privaten, Geld zu verdienen. Beide sollten dabei nicht behindert werden. Ich jedenfalls frage mich: Warum werden zum Beispiel einzelne Kommerzsender verpflichtet, bestimmte „gesellschaftlich wertvolle“ Sendungen auszustrahlen? Welchen Sinn macht es wirklich noch, Dauer und Umfang von Werbepausen bei den Privaten zu reglementieren? Gibt es dafür nicht ein viel wirksameres Regulativ: die Geduld der Zuschauer? Wenn sie abschalten, weiß der Sender, daß er überzogen hat. Wäre es deshalb nicht an der Zeit, den ständigen Kleinkrieg zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Sendern zu beenden und zu einem unaufgeregten Nebeneinander im Dualen System zu finden?

Dazu gehört dann allerdings auch, daß die kommerziellen Programmanbieter endlich ohne Wenn und Aber die den öffentlich-rechtlichen Sendern vom Verfassungsgericht zuerkannte Bestands- und Entwicklungsgarantie und damit auch die bisherigen, von Karlsruhe bestätigten Finanzierungsgrundlagen anerkennen und den Versuch aufgeben, etwa auf dem Umweg über Brüssel, die Rechte von ARD und ZDF wieder einzuschränken. Nur unter dieser Voraussetzung eines beiderseitigen nüchternen Interessenabgleichs scheint mir so etwas wie ein Burgfriede im Dualen System vorstellbar.

Überhaupt sollte mit dem Aberglauben Schluß gemacht werden, daß das Wohlergehen des Kommerzfunks zwangsläufig eine Schwächung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert. Gerade starke Medienstandorte wie Nordrhein-Westfalen und Bayern zeigen, daß hier die beiden Teile des Dualen Systems kraftvoll koexistieren und dabei beide prächtig gedeihen können – als Ergebnis früher Weichenstellungen einer klugen Medienpolitik. In diesem Zusammenhang sei noch einmal nachdrücklich einer beliebten Legende widersprochen: Es trifft nicht zu, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk zum Beispiel die Zahl seiner Fernsehprogramme permanent und nachhaltig ausgeweitet hätte. ARD und ZDF hatten vor sechs Jahren gerade mal ein bundesweit verbreitetes Spartenprogramm weniger als heute. 1993 wurde der ARD Kulturkanal Eins Plus eingestellt. Inzwischen kamen Phoenix und der Kinderkanal hinzu – für beide bestand ein Politik und Öffentlichkeit überzeugendes gesellschaftliches Bedürfnis. Ihre Marktanteile haben ARD und ZDF damit praktisch nicht ausgeweitet, und ihr knappes Geld haben sie damit gerade nicht in Projekte gesteckt, die der privaten Konkurrenz wirklich schaden könnten. Gleiches gilt für den Hörfunk. Wenn der ARD immer wieder die Zahl von über fünfzig öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen vorgehalten wird, dann wird meistens unterschlagen, daß zum einen diese Hörfunkwellen eine starke regionale Komponente aufweisen und zudem für die allermeisten Rundfunkteilnehmer auch nur regional empfangbar sind, und daß zum anderen dieser Zahl bundesweit etwa 200 kommerzielle Hörfunkwellen gegenüberstehen.

Die ARD hat ihren besonderen Wert für die Demokratie in Deutschland in den fünf Jahrzehnten ihres Bestehens unter Beweis gestellt und sich zugleich in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten einigermaßen erfolgreich gegen die Konkurrenz der Privatsender behauptet. Das ARD-Gemeinschaftsprogramm „Das Erste“ lag im vergangenen Jahr sogar wieder an der Spitze der Beliebtheit bei den Zuschauern und war damit Marktführer – nicht nur quantitativer, sondern vor allem auch qualitativer, wie nicht zuletzt die zahlreichen Preise beweisen, die von ARD-Journalisten gewonnen wurden, mehr als von allen anderen Medien zusammengenommen. Denn viel wichtiger noch als bei den Marktanteilen ist der Abstand der ARD gegenüber allen Konkurrenten in der ihr zugeschriebenen Glaubwürdigkeits- und Informationskompetenz. Die ARD gibt in einer zunehmend undurchschaubaren Welt Orientierung – das gilt für die Gegenwart, und es muß für die Zukunft gelten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß, dies hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, auch im digitalen Zeitalter mit gleichen Chancen seine Position im Dualen System behaupten können. Er muß seine Hörer und Zuschauer erreichen können – deshalb muß er gleichberechtigt an der technischen Entwicklung teilhaben. Die Ministerpräsidenten der Länder haben dies in ihren einvernehmlich getroffenen Festlegungen

Legende von der öffentlich-rechtlichen Programmexpansion unhaltbar

ARD hat höchste Glaubwürdigkeits- und Informationskompetenz

**Nur bei starkem
entwicklungsfähigem
ö.-r. Rundfunk ist
private Rundfunk-
konzentration
hinnehmbar**

**Dualer „Burgfrieden“
nur bei wirklichem
gegenseitigen
Interessenabgleich
vorstellbar**

zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag berücksichtigt.

Weg mit der Werbung?

ARD hält an Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung fest

Bleibt zu hoffen, daß sie dies auch im Hinblick auf ein anderes wichtiges Thema tun werden: Wie so oft in den letzten Jahren ist auch jetzt wieder, vor allem von politischer Seite, die Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Schlagzeilen geraten. Wobei es nicht wundern muß, daß dieses Thema vor allem von jenen aufgegriffen wird, die direkte Konkurrenten im Kampf um Werbekunden sind und die deshalb nicht ganz uneigennützig handeln: die Privatsender und die Zeitungen – vor allem natürlich jene, deren Verlage an kommerziellen Radio- oder Fernsehveranstaltern beteiligt sind. Zugegeben: Für Puristen mag es verführerisch sein, die reine Lehre zu verkünden, also die strikte Trennung der Finanzierungswege. Glaubt man den einschlägigen Kommentaren und Diskussionsbeiträgen, dann geht es ihnen natürlich auch gar nicht ums Geld, sondern nur um die klare Abgrenzung: hier privat und werbefinanziert, da öffentlich-rechtlich und gebührenfinanziert. Auch dagegen muß sich die ARD zur Wehr setzen. Aus einer Vielzahl von Gründen hält sie an der Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung fest, die schließlich auch das Bundesverfassungsgericht befürwortet hat, weil sie die Unabhängigkeit von der Politik stärkt. Ob man daraus umgekehrt auf die Motive von Politikern schließen kann, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Werbeeinnahmen am liebsten ersatzlos streichen möchte, mag hier offenbleiben.

Werbeteilfinanzierung stärkt politische Unabhängigkeit und trägt zur Erfüllung des Programmauftrags bei

Werbung gehört zum Alltag der Menschen und zum öffentlichen Leben, sie gehört zur Marktwirtschaft, die alle gesellschaftlichen Gruppen in der Bundesrepublik bejahen, und sie ist Bestandteil der vom Grundgesetz geschützten freien Meinungsäußerung. Zu bedenken ist zugleich, daß die Werbeeinnahmen, die ARD und ZDF bei stark eingeschränkten Werbemöglichkeiten (maximal sind nur 20 Minuten werktäglich und nur vor 20 Uhr nur in den beiden Hauptprogrammen erlaubt, die „Dritten“ Fernsehprogramme, 3sat, Arte, Kinderkanal und Phoenix sowie die meisten ARD-Hörfunkprogramme sind werbefrei) nicht zur Gewinnmaximierung dienen, sondern vielmehr drei Zielen, die nicht zuletzt auch die Politik zumindest in der Theorie immer unterstützt hat: Sie helfen, die Rundfunkgebühr auf einem sozialverträglichen Niveau zu halten. Sie helfen, die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern. Sie helfen also den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ihrem vom Verfassungsgericht formulierten Informations-, Bildungs- und Kulturauftrag nachzukommen. Schließlich tragen die Einnahmen aus der Werbung zum Gedeihen der Kulturlandschaft in Deutschland bei, eine Aufgabe, die der Markt allein nicht leisten kann und die von anderen öffentlichen Trägern, die dafür die Mittel nicht mehr haben, gern auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verlagert wird.

Aber auch für die werbungstreibende Wirtschaft ist das Festhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an der Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung von herausragender Bedeutung: Ein Werbeverbot für ARD und ZDF würde sie nämlich, mangels anderer mehrheitsfähiger Programmanbieter, faktisch an einige Konzernfamilien ausliefern: weitgehend an das Duopol RTL/Bertelsmann und Springer/Kirch. Welche Auswirkungen diese Verknappung des Fernseh-Werbemarktes hätte, läßt sich, selbst wenn man den Ausdruck „Werbe-preiskartell“ vermeidet, leicht vorhersagen. Noch einen weiteren, in seiner Tragweite nicht zu unterschätzenden Grund gibt es, dessentwegen sich ARD und ZDF für eine Fortführung der Mischfinanzierung ausgesprochen haben: die Gefahr nämlich, daß ausschließlich gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Sender sich nur noch als „Praeceptores Germanae“ verstehen, informativ zwar, aber elitär und die große Mehrheit der Bevölkerung nicht erreichend. ARD und ZDF in ihrer jetzigen, gewachsenen Form, als Träger informativer, bildender, aber auch unterhaltender Massenprogramme, würden dann bald der Vergangenheit angehören. Das würde die Gebührenaakzeptanz in breiten Bevölkerungsschichten aufs Spiel setzen.

Alle (vier) Jahre wieder: Gebührendiskussion

Wenn in den vergangenen Wochen und Monaten in öffentlichen Äußerungen – sei es aus der Politik, sei es aus Rundfunkanstalten heraus – immer häufiger die Rundfunkgebühr selbst thematisiert wird und zugleich die Finanzgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt problematisiert werden – Werbegrenzen, künftige Zulässigkeit des Sponsorings, Reduzierung des Finanzausgleichs oder welcher Aspekt auch immer – so ist dies ein Anlaß für eine ganze Reihe von Feststellungen. Grundsätzlich gilt: Die ARD war und ist nicht bereit, sich an vorzeitigen Spekulationen über eine Anpassung der Rundfunkgebühr vom Jahr 2001 an zu beteiligen. Sie hat fristgerecht zum 30. April 1999 ihre auf der mittelfristigen Finanzplanung beruhende Bedarfsanmeldung bei der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) eingereicht. Die Anmeldung der ARD liegt deutlich unter der letzten Anmeldung aus der vergangenen Gebührenperiode. Adressiert ist sie allein an die KEF, die die Anmeldungen im einzelnen prüft, bevor sie gegebenenfalls den deutschen Landtagen eine Empfehlung gibt. Erst danach wird von den Ländern über Zeitpunkt und Ausmaß einer Gebührenanpassung entschieden. Die Politik wäre deshalb gut beraten, wenn sie das Vorschlagsrecht der nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichts vom Staat unabhängigen KEF respektieren und das Prüfungsergebnis abwarten würde.

Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist Wettbewerbskorrektiv im Fernsehwerbemarkt

Angemeldeter Finanzbedarf der ARD niedriger als in vergangener Gebührenperiode

Kommerzfunk muß seinen wirtschaftlichen Erfolg aus eigener Kraft erkämpfen

Der öffentlich-rechtliche Teil des Dualen Systems funktioniert aus der Sicht kommerzieller Anbieter offenbar viel zu gut. Dazu noch einige Anmerkungen: Es ist erstaunlich, daß mittlerweile eigens ausgeführt und begründet werden muß, daß die Funktionsfähigkeit, d. h. auch der programmliche Erfolg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, kein Mangel, sondern nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts eine zwingende Voraussetzung des Dualen Systems ist. Wenn die kommerziellen Anbieter größtenteils ihre eigenen Erwartungen bislang nicht erfüllt haben, kann die Schlußfolgerung deshalb nicht lauten, nunmehr den öffentlich-rechtlichen Teil des Systems systematisch zu schwächen und zu beschädigen, bis die Zuschauer und Zuhörer sich endlich der privat-kommerziellen Konkurrenz noch stärker zuwenden. Verstärkten programmlichen und damit eingehend auch wirtschaftlichen Erfolg müßten sich die kommerziellen Anbieter schon aus eigener Kraft erarbeiten und erkämpfen – an Geld fehlt es ihnen nicht, und am Geld liegt es deshalb auch nicht allein, wenn sich ihre Erwartungen bisher nur teilweise erfüllen konnten. Es verwundert und spricht für sich, wenn dieselben Konkurrenten, die die Preise für Sport- und Filmrechte hochgetrieben und uns mit dreistelligen Millionenbeträgen zum Beispiel beim Erwerb der Bundesligarechte überboten haben, dennoch immer wieder über eine vermeintliche finanzielle Schiefelage zugunsten der öffentlich-rechtlichen und zu Lasten der kommerziellen Anbieter klagen und damit Gehör finden.

ARD und ZDF sind im dualen System auf Dauer nur gemeinsam stark

Auch der freundschaftlich-sportlich ausgetragene Wettbewerb zwischen den Landesrundfunkanstalten und dem ZDF funktioniert. Ich meine dies in vollem Ernst. Auch wenn die Quotenzahlen des letzten Jahres die ARD etwas besser aussehen ließen als das ZDF, war dies zwar noch kein Grund zur Trauer für uns, aber gewiß auch kein Grund zur Häme gegenüber dem ZDF. Auch das ZDF hat es immer wieder mit herausragenden Sendungen verstanden, sowohl programmlich-publizistisch wie auch, was den Zuschauerzuspruch angeht, große Erfolge zu erzielen – und das ist gut so. Ich habe nie ein Hehl aus meiner Meinung gemacht, daß die öffentlich-rechtlichen Anbieter im Dualen System nur gemeinsam stark bleiben und auf Dauer den politisch gewollten und verfassungsrechtlich gebotenen Gegenpol zu den kommerziellen Anbietern darstellen können.

ZDF konnte seine Programmaufwendungen deutlich stärker steigern als die ARD-Anstalten

Es geht mir jetzt deshalb nicht etwa um eine verspätete Kritik an der Gebührenentscheidung 1997, sondern nur um die Darstellung von überprüfbaren, objektiven Zahlen und Fakten, um einer öffentlichen Legendenbildung mit präjudizierender Wirkung für die nächste Gebührenentscheidung entgegenzuwirken. Das ZDF, das damals einen pro-

portional größeren Anteil an der Gebührenerhöhung erhalten hatte, konnte im ersten Jahr der neuen Gebührenperiode seine entsprechenden Erträge um gut 43 Prozent steigern, das ist mehr als der dreifache Steigerungsbetrag gegenüber den Landesrundfunkanstalten, wo sich der entsprechende Wert (Hörfunk- und Fernsehgebühren) auf 12,5 Prozent beschränkte. Auch unter Einbeziehung der Entwicklung der Erträge aus Werbung, die sich beim ZDF 1997 gegenüber 1996 um 12 Prozent reduzierten, konnte das ZDF noch eine Steigerung der Erträge (Gebühren plus Werbung) um 33,5 Prozent verzeichnen. Im Vergleich dazu reduzierten sich bei den Landesrundfunkanstalten die Werbeerträge insgesamt um 6 Prozent, so daß die Erträge (Gebühren plus Werbung) im ersten Jahr der laufenden Gebührenperiode gegenüber dem Vorjahr lediglich um 11 Prozent stiegen. Auf der Basis dieser verbesserten Gebührenausrüstung konnte das ZDF im gleichen Jahr seine Aufwendungen um 10,5 Prozent steigern, auch hier um ein Mehrfaches des entsprechenden Betrages bei den Landesrundfunkanstalten von 4,3 Prozent.

Die Zahlen belegen, daß die These nicht haltbar ist, wonach die – im übrigen, wie sich zeigt, nur vorübergehende – Quotenschwäche des ZDF mit mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit gegenüber der ARD zu tun habe, wie auch umgekehrt die wiedergewonnene Programm- und Reichweitenstärke der ARD kein Indiz für ausgeprägten Wohlstand darstellt. Hier geht die Vereinfachung entschieden zu weit, und wenn diese These von Persönlichkeiten eingebracht wird, die sonst nicht zur Vereinfachung neigen, ist die Absicht klar. Wir werden auch weiterhin nüchtern und argumentativ mit Zahlen und Fakten dagegen halten.

Die Einheitsgebühr verteidigen

Wie immer, wenn das Ende einer Gebührenperiode absehbar ist, wird im übrigen auch jetzt wieder die Einheitsgebühr in Frage gestellt, und sei es nur, um politischen Druck zu erzeugen. Dem ist ganz klar entgegenzuhalten: Wer die Axt an die Einheitsgebühr legt, muß wissen, was er tut. Die föderale Struktur der ARD hat sich bewährt, eine Aufkündigung der Einheitsgebühr wäre nicht nur eine schreiende Ungerechtigkeit gegenüber den Bewohnern von Bundesländern mit kleinen ARD-Anstalten, sie wäre auch ein Armutszeugnis für die politische Gestaltungskraft und das gesamte föderale System in Deutschland und ein Stück Selbstdemontage des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Und damit sei zum Schluß noch einmal der föderative Auftrag der ARD bekräftigt. Föderativ heißt: national und regional zugleich, und beides heißt heute immer auch europäisch im Sinne eines europäischen Föderalismus. Dies kommt in unseren auf verschiedene Standorte verteilten Gemeinschaftsaufgaben besonders klar zum Ausdruck: Von den europäischen Kulturprogrammen 3sat und Arte, für die wir gemeinsam mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen in Straßburg, Baden-Baden und Mainz unsere deutsche Verantwortung wahrnehmen, über

Aufkündigung der Einheitsgebühr wäre ein Stück Selbstdemontage des kooperativen Föderalismus in Deutschland

den Kinderkanal und Phoenix, ebenfalls in gemeinsamer nationaler Verantwortung mit dem ZDF an den Standorten Bonn und Erfurt, mit ARD-Aktuell in Hamburg, mit der Programmdirektion Deutsches Fernsehen in München, mit dem ARD-Büro in Frankfurt am Main, mit dem Deutschland-Radio, nochmals gemeinsam mit dem ZDF, in Berlin und Köln – um nur einige wenige zu nennen.

**Föderativer
Auftrag entspricht
dem Wesen der
Arbeitsgemeinschaft
ARD**

Dieser föderative Auftrag entspricht dem Wesen der Arbeitsgemeinschaft ARD als eines Verbundes selbständiger Rundfunkanstalten. Kein anderer Rundfunkanbieter kann dieser doppelten Aufgabe so umfassend, gleichgewichtig, quantitativ und

qualitativ überzeugend dienen wie die ARD, die Gemeinschaft der deutschen Landesrundfunkanstalten mit ihren Hörfunk- und Fernsehprogrammen.

Anmerkungen:

- 1) Schlußfolgerungen des Expertenseminars zur Selbstkontrolle im Medienbereich, veranstaltet in Saarbrücken vom 19. bis 21. April 1999. Internet: www.eu-seminar.de.

