

Um zu erfahren, inwieweit die Gemeinwohl-Norm in der Gestaltung und der Regulierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks eine Rolle spielt, hat *Communicatio Socialis* dazu zwei Programm- und zwei Regulierungsverantwortliche um Statements gebeten. Prof. Dr. Klaus-Dieter Altmeyen ordnet die Beiträge ein, weist auf deren Heterogenität hin und arbeitet deren gemeinsamen Fokus als auch die Unterschiede der vier Positionen heraus.

# „Vermessung des Gemeinwohls“ beim privaten Rundfunk

Von Murad Erdemir

**K**ommunikationsmedien wie im Besonderen der lineare Rundfunk übernehmen eine herausragende Rolle im demokratischen Rechtsstaat. Nach dem deutschen verfassungsrechtlichen Verständnis ist die Rundfunkfreiheit deshalb eine dienende Freiheit (vgl. BVerfGE 87, S.197; 83, S. 296). Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, die Vielfalt der öffentlichen Meinungen, also die publizistische Vielfalt zu sichern und den Rundfunk enger an das Gemeinwohl zu binden als andere Medien. Die Finanzierung durch alle, konkret durch den Rundfunkbeitrag, den jeder Haushalt zu entrichten hat, gewährleistet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk – unabhängig von den Unwägbarkeiten der Marktentwicklung – der Gesellschaft als Ganzes und damit dem Gemeinwohl dienen kann. Das Bundesverfassungsgericht betonte in seinem vierten Rundfunkurteil 1986 den inhaltlichen Grundversorgungsauftrag von ARD und ZDF, dessen Ziel die ungekürzte Darstellung der Meinungsvielfalt ist und damit ein inhaltlich umfassendes Programmangebot voraussetzt (vgl. BVerfGE 73, S.157f.). Nach den konkretisierenden Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen“. Dabei haben seine Angebote „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“ (RStV 2016, §11 Abs. 1 und 2).

Prof. Dr. Murad  
Erdemir ist  
stellvertretender  
Direktor und Justiziar  
der Hessischen  
Landesanstalt für  
privaten Rundfunk und  
neue Medien.

Der private Rundfunk ist dagegen von Einschaltquoten abhängig und damit von einem Werbemarkt, der konjunkturanfällig ist. Plakativ lässt sich das Geschäftsmodell privatwirtschaftlicher, werbefinanzierter Sender so zusammenfassen: Privater Rundfunk sorgt mit seinem Programm für Zielgruppen und bietet der Wirtschaft Fläche für ihre Produkte und Dienstleistungen. Dennoch sind auch private Rundfunkunternehmen dem Gemeinwohl verpflichtet, wenn auch im Vergleich zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in deutlich abgeschwächter Form. Allein dadurch, dass auch ihre Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit verstanden und mit bestimmten Leistungsanforderungen verbunden wird, ist es gerechtfertigt, sie gleichermaßen unter den besonderen Schutz unserer Verfassung zu stellen.

## Programm am Gemeinwohl ausrichten

Die Programmgrundsätze, mit denen der Rundfunkstaatsvertrag die Verpflichtung auf das Gemeinwohl operationalisiert, sind gesellschaftspolitische und ethische Vorgaben. Sie sind eine Art Bindeglied zu den Grundrechten (vgl. Erdermir, in: Bornemann/Erdemir 2017, § 4 Rn. 90ff.). So haben bundesweit verbreitete private Rundfunkprogramme „die Würde des Menschen sowie die sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen anderer zu achten. Sie sollen [...] auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken.“ Darüber hinaus sollen private Rundfunkvollprogramme „zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum mit einem angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung beitragen“ (RStV 2016, §41 Abs. 1 und 2). Dadurch wird auch der private Rundfunk inhaltlich auf eine Art Mini-Grundversorgungsauftrag ausgerichtet (vgl. Krone, in: Spindler/Schuster 2015, § 41 RStV Rn. 13).

Schließlich sollen (auch) private Rundfunkveranstalter „im Rahmen ihrer technischen und finanziellen Möglichkeiten barrierefreie Angebote vermehrt aufnehmen“ (RStV 2016, §3 Abs. 2). Beispiele hierfür sind simultan untertitelte oder in Gebärdensprache übersetzte Sendungen für Ertaubte und Schwerhörige sowie Audiodeskriptionen für Blinde und Sehgeschädigte, die beschreiben, was gerade im Bild zu sehen ist. Dabei bleibt das Postulat der Barrierefreiheit nicht auf die Angebote beschränkt. Eine gemeinsame Studie der Landesmedienanstalten und der Aktion Mensch zeigt, dass jeder sechste Mediennutzer mit mo-

torischen Einschränkungen schon allein mit der Bedienung von Fernsehgeräten und Empfangsreivern Schwierigkeiten hat. Es fehlen größere Tasten auf der Fernbedienung und ausreichend Zeit, um auch zweistellige Programmnummern einzugeben (die medienanstalten 2016 PM 22 vom 26.10.).

## Vielfalt durch Fensterprogramme

Die Sicherung der Vielfalt ist ein wesentliches Ziel der Rundfunkordnung. Angesichts eines hochkonzentrierten Marktes suchte der Gesetzgeber nach Wegen, Vielfalt zu fördern. Der Rundfunkstaatsvertrag schreibt deshalb vor, dass die beiden reichweitenstärksten der bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogramme in den Ländern Fensterprogramme nach den Vorgaben des jeweiligen Privatrundfunkgesetzes einzurichten haben, die Dritte füllen (RStV 2016, §25 Abs. 4). Diese *Landesfenster* sollen aktuell und authentisch über Ereignisse im jeweiligen Bundesland berichten. Die beiden Hauptprogrammveranstalter aber haben keinen inhaltlichen Zugriff auf das Fensterprogramm. Vielmehr müssen sie finanziell für die Fensterprogramme aufkommen und organisatorisch sicherstellen, dass die redaktionelle Unabhängigkeit des Fensterprogrammveranstalters gewährleistet ist. Die Überlegung dahinter: Da die beiden großen Programmanbieter ohne Einfluss auf den Inhalt und die Werbewirksamkeit der Fenster sind, die sie zu finanzieren haben, tragen diese Programmangebote zum Informationsgehalt und zur Vielfalt der Mutterprogramme bei.

## Die „Vermessung des Gemeinwohls“<sup>1</sup> in Hessen

Den Transformationsprozess in die digitale Welt den Bürgern zu erklären und sichtbar zu begleiten, ist eine der Kernaufgaben der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen). Dafür betreibt sie vier Medienprojekzentren Offener Kanal im Lande, und zwar in Offenbach für das Rhein-Main-Gebiet, in Gießen, in Fulda und in Kassel, die als Bürgermedien in vielfältigen Projekten auch Medienkompetenz vermitteln. Darüber hinaus bieten die von der LPR Hessen finanziell geförderten Nichtkommerziellen Lokalradios in Darmstadt, Rüsselsheim, Wiesbaden, Frankfurt, Marburg, Eschwege

1 Begriff vgl. Wiedemann 2009, S. 15.

und Kassel eine ideale Plattform für die praktische Medienarbeit auch in Kinder-, Jugend- und Schülerredaktionen. Aufgabe und Funktion des hessischen Bürgerrundfunks reicht damit über den Grundgedanken der Partizipation deutlich hinaus. Und indem er nicht-etablierten Akteuren Raum gibt, leistet er einen maßgeblichen Beitrag für den offenen Meinungsaustausch und berücksichtigt dabei Themen, die sonst wenig bis keine Beachtung finden. Auch die kommerziellen Rundfunkveranstalter in Hessen leisten einen Beitrag zur Förderung von technischer und inhaltlicher Medienkompetenz und geben so Orientierungshilfe. Das Projekt „Du bist Radio“, das die LPR Hessen in den zurückliegenden neun Jahren gemeinsam mit dem Institut für Medienpädagogik und Kommunikation (MuK) und dem landesweiten Hörfunkvollprogramm HIT RADIO FFH angeboten hat, gab 14- bis 18-jährigen Schüler\_innen die Möglichkeit, Beiträge für das Radio zu produzieren.

Dabei bürgt die Bandbreite der von der LPR Hessen zugelassenen Radiosender unter dem Gesichtspunkt der Außenpluralität für Vielfalt und Ausgewogenheit. Mit der Lizenzierung der Hörfunkspartenprogramme RADIO BOB!, Klassik Radio, Antenne Frankfurt 95.1, ERF Plus, SPORT1.fm und Radio TEDDY bringen die privaten Rundfunkveranstalter Rock'n Pop, Klassik, Wirtschaft, Religion, Sport und Kinder in die hessischen Haushalte. Zudem hat die LPR Hessen mit der Aufnahme der hessischen Regionalfenster im Programm von Sat.1 (17:30 Sat.1 Live) und RTL (RTL Hessen) bereits frühzeitig vielfaltssichernde Maßnahmen im Fernsehen ergriffen. Die Durchsetzbarkeit der überwiegend als Appell formulierten Programmgrundsätze ist dagegen begrenzt. Soweit ihnen der Weg ins Recht verwehrt bleibt, ist die Versammlung der LPR Hessen als „soft power“<sup>2</sup> gefordert, anzumahnen, was zu erledigen ist (vgl. Engel 2015, S. 65). Sie steht für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung. Als Repräsentantin der Zivilgesellschaft weist sie auch im Vorfeld dessen, was rechtlich greifbar ist, auf Missstände in der Programmentwicklung hin (vgl. Erdemir 2014, S. 27).

## Zum Schluss

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist dazu da, der Allgemeinheit, die sie finanziert, zu dienen. Und auch die zweite Säule des

2 Begriff vgl. Nye 2004.

dualen Rundfunksystems leistet einen wertvollen Beitrag zum Gemeinwohl, vermag die Vielfalt der privaten Sender allein auch nicht die Grundversorgung zu sichern. Dabei sind Gesetzgebung und Regulierung nötig, damit der private Rundfunk seine Balance findet zwischen Wirtschafts- und Kulturgut.

## Literatur

- Bornemann, Roland/Erdemir, Murad (2017): *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Kommentar. Baden-Baden.*
- Bundesverfassungsgericht (1986): 4. Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 4.11.1986. zitiert: BVerfGE 73, S. 118-205.
- Bundesverfassungsgericht (1991): 6. Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 5.2.1992. zitiert: BVerfGE 83, S. 238-241.
- Bundesverfassungsgericht (1992): 7. Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 6.10.1992. zitiert: BVerfGE 87, S. 181-206.
- die medienanstalten (2016): *Neue Studie der Medienanstalten und Aktion Mensch: Deutsches Fernsehen braucht mehr Barrierefreiheit. Pressemitteilung PM 22 vom 26.10.* <http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/die-medienanstalten/detailansicht/article/die-medienanstalten-pm-222016-neue-studie-der-medienanstalten-und-aktion-mensch-deutsches-fernseh.html>.
- Engel, Winfried (2016): *Im Interesse der Allgemeinheit. „Soft Power“ – Plurale Gremien in der digitalen Medienwelt.* In: 25 Jahre LPR Hessen. Jahresbericht 2015/14. Kassel. [http://www.lpr-hessen.de/fileadmin/dokumente/Geschäftsbericht/Jahresbericht\\_25\\_Jahre\\_2015-2014.pdf](http://www.lpr-hessen.de/fileadmin/dokumente/Geschäftsbericht/Jahresbericht_25_Jahre_2015-2014.pdf).
- Erdemir, Murad (2014): *Das „Janusgesicht“ der Menschenwürde. Regulierung im Spannungsfeld von Medienrecht und Medienethik. Öffentliche Antrittsvorlesung am 28.5. an der Georg-August-Universität Göttingen.* <http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?isbn-978-3-86395-179-5>.
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power. The Means to Success in World Politics.* New York.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian<sup>(3)</sup>(2015): *Recht der elektronischen Medien. Kommentar.* München.
- Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag-RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Oktober 2016. [http://www.lpr-hessen.de/fileadmin/dokumente/Gesetze/RStV\\_19.pdf](http://www.lpr-hessen.de/fileadmin/dokumente/Gesetze/RStV_19.pdf).
- Wiedemann, Verena (2009): *Die Vermessung des Gemeinwohls. Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag und der Dreistufentest aus Sicht der Rundfunkanstalten.* In: ARD Jahrbuch 2009. Hamburg, S. 15-20.

Alle Internetquellen zuletzt aufgerufen am 30.12.2016.