

**Hamacher, Andreas: Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts.** Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 1285, Duncker & Humblot, Berlin 2015, 461 S., ISBN 978-3-428-14345-0, € 99.90/CHF (fPr) 125.–

Die durch eine Vermischung von individual- und massenkommunikativen Elementen gekennzeichnete technische Entwicklung der sog. Neuen Medien führt zu Zuordnungsproblemen beim Rundfunkbegriff, wenn die Frage beantwortet werden muss, welche Reichweite der grundrechtliche Schutz durch die Rundfunkfreiheit garantiert. Auf der Grundlage einer historischen Darstellung des Wandels im Rundfunkbegriffsverständnisses je nach Auftauchen der verschiedenen Regelungsebenen mit ihrer Notwendigkeit einer Abgrenzung zu den anderen Medienfreiheiten im deutschen, im europäischen und im Völkerrecht plädiert der Verf. in seiner Kölner Dissertation (Betreuer: *Klaus Stern*) für eine Anpassung des Art. 5 Abs. 1 GG an den Schutz der Medien durch die Europäische Grundrechte-Charta, die spezielle Medien nur in nicht abschließender Aufzählung nennt (S. 415 f.). Die Zukunft sieht der Verf. durch eine Konvergenzentwicklung im Mediensektor geprägt, wobei nach einer Formulierung von *Jürgen Becker* Druckerzeugnisse in Papierform sowie die klassischen Hörfunk- und Fernsehangebote nur «Auslaufprodukte eines prädigitalen Zeitalters» sein könnten (Verf. ebd.). Ob man für das Anliegen des Verf. wirklich 461 eng bedruckte Seiten in Anspruch nehmen muss, ist allerdings zu bezweifeln.

Prof. Dr. *Manfred Rehbinder*, Zürich

**Echterhoff, Charlotte: Programmentscheidungen im öffentlich-rechtlichen Fernsehen.** Eine Suche nach Kriterien – denn die Quote kann nicht alles sein. Reihe Medien und Kommunikation Bd. 3, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 336 S., ISBN 978-3-8487-2553-3, € 64.–/CHF (fPr) 99.–

I. Der etwas reißerisch formulierte Untertitel der an der Universität Bonn entstandenen medienwissenschaftlichen Dissertation fokussiert den Gegenstand der Arbeit: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat einen gesetzlichen Auftrag, der mit seinem quantitativ gemessenen Erfolg am Zuschauermarkt noch nicht erfüllt wird. Dass die Quote nicht alles sein kann, entspricht einer häufig geäußerten fachjournalistischen Einschätzung der Aufgabenerfüllung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (S. 255: «Quote als Fetisch»). 2014 hat sich eine «ständige Publikumskonferenz» konstituiert, die sogar die Absetzung einzelner Sendungen und Sendeformate in einer Art Online-Petition gefordert

hat (S. 262). Das lässt fragen, was anderes als die Quote entscheiden soll, wie man es misst oder kontrolliert, und wie die Programmverantwortlichen selbst darüber denken. *Echterhoff* geht diesen Fragen nach.

II. Die Dissertation ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil wird der rundfunkrechtliche, medienökonomische- und medienwissenschaftliche Bezugsrahmen dargestellt, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk konstituiert wurde und heute steht. Die Verfasserin arbeitet heraus, dass der Medienerfolg der Öffentlich-rechtlichen normativ («Anspruchskultur»), nicht aber marktkonform («Akzeptanzkultur») zu bestimmen ist (u.a. S. 85). Das Schielen nach der Quote ist als marktkonformes Leitprinzip nicht funktionsadäquat, normativ gehe es um Informationsvielfalt, vor allem Andersartigkeit gegenüber werbemarktkonformen Inhalten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse ein möglichst breites Angebot liefern, das qualitativ daran zu messen sei, inwieweit es anders informiere (und unterhalte) als die privaten Rundfunksender dies im Free-TV-Bereich tun. Im zweiten Teil der Arbeit werden Interviews ausgewertet, welche die Verfasserin mit Programmverantwortlichen der Rundfunkanstalten durchgeführt hat. Der dritte Teil formuliert Schlussfolgerungen und einen Ausblick.

III. Die an vielen Stellen interessante Arbeit bestätigt auf knapp 280 Textseiten, dass die Fixierung auf die Quote nicht funktionsgerecht ist, weil sie die effektive Erreichung des Funktionsauftrages gerade nicht misst. Sie misst allenfalls Akzeptanz durch Aufmerksamkeit beim Publikum (also die Erfüllbarkeit von Zielen der werbungstreibenden Wirtschaft), nicht aber den Grad der Bildung und Information von Öffentlichkeit. Dieses normative Ziel muss jedoch nach dem gesetzlichen Modell durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erreicht werden, sonst verfehlt er seinen Auftrag. Der Auftrag ist angebotsorientiert (Informationen für die Öffentlichkeit), nicht nachfrageorientiert (tatsächliche Akzeptanz beim Publikum). Das entspricht der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 74, 297, 325), aber auch dem medien- und kommunikationswissenschaftlichen Verständnis von «Öffentlichkeit», die als Adressat von Angeboten nicht mit dem Publikum, das tatsächlich rezipiert, identisch ist (S. 71). Dies passt auch zum Ansatz des europäischen Beihilferechts, soweit es Rundfunk als Dienstleistung und Kulturgut anerkennt, Eingriffe in den Dienstleistungsmarkt aber nur rechtfertigen will, wenn Kulturgüter bereitgestellt werden, die durch marktkonforme, konkret: werberelevante, Nachfrageorientierung nicht erzeugt werden (S. 58). Damit ist auch abgrenzt, worin publizistischer im Gegensatz zum wirtschaftlichen Wettbewerb besteht, nämlich in der Bereitstellung von Angeboten, die durch werbegerechtes, also nachfrageorientiertes Verhalten nicht (ausreichend) bereitgestellt werden. Die Messverfahren

der GfK messen nur das marktkonforme Verhalten, nicht aber das auf den gesetzlichen Auftrag bezogene Angebotsverhalten (S. 108).

In den Interviews ging die Autorin der Frage nach, ob und inwieweit sich die Programmentscheidungen vornehmlich nach dem gesetzlichen Auftrag oder nach der quantitativen Zuschauermessung durch die GfK richten. Die Verfasserin kommt zu der Einschätzung, dass die nachfrageorientierte, «marktkonforme» Entscheidung im gesamten Programm der Anstalten und nicht nur innerhalb Vorabendinseln vorzufinden ist. Die ökonomische Rechtfertigung dafür fehlt wegen der Beitragsfinanzierung, die gesetzliche Rechtfertigung fehlt, weil das Beauftragte nicht gemessen wird.

Die Erhebung der Zuschauerquote misst rein quantitativ, das Maß der gesetzlichen Auftragserfüllung wird dabei schon im Ansatz ausgeblendet, weil nicht einmal erhoben wird, ob das angeschaute Programm dem Nutzer tatsächlich gefalle, geschweige denn verstanden oder nachvollzogen werde. Hinzu kommt, dass die GfK von der Werbeindustrie mitgetragen wird, also «bei methodischen und werberelevanten Fragen an der Entscheidung beteiligt» ist (S. 106 unter Verweisung auf *Kiefer*). Dadurch nimmt die quotale Messung mittelbar sogar Einfluss auf die Programme. Sie erzeugt die Gefahr unzulässiger Produktplatzierungen, Cross-Promotions und sonstiger ökonomischer Einflüsse auf die Programmfreiheit (S. 81, 106), führt also zu einem Bias im Programmverhalten («Comedy» statt Kabarett; «Reality Show» statt Dokumentation, S. 105 unter Hinweis auf eine bekannte Studie von *K. Wilbur*). Quotale Messungen sind nur sinnvoll, wenn die Werbetauglichkeit des Programms als Erfolgsfaktor gilt. Das betrifft allenfalls das Unterhaltungs- und Begleitmedium Fernsehen, nicht aber den bildenden, kulturfördernden und informierenden Auftrag der Öffentlich-Rechtlichen. Eine im Ansatz aufgabengerechte Kombination zwischen angebots- und marktkonformer Fixierung findet nur dort statt, wo man plant, über massentaugliche Programme auch auftragskonforme Botschaften zu verbreiten («Diskussion zum Spielfilm», S. 241). Die Verfasserin bezweifelt aber, dass die Orientierung an der Quote nur aus diesem Grunde erfolgt.

Was im Bereich der Auftragserfüllung fehlt, so die Verfasserin, ist ein Gremium, das Qualität misst. In Ansätzen übernehmen diese Funktion Medienjournalismus, Institutionen zur Vergabe von Preisen (Grimme, Fernsehpreis) und die Zuschauerkritik in sozialen Medien. Diese Qualitätsmessung, so *Echterhoff*, müsse aber stärker in den Vordergrund rücken und sie könne auch institutionalisiert werden, wie dies 1994 bereits mit dem Vorschlag einer «Stiftung Medientest» (*J. Groebel* im Anschluss an *Ch. Grefe*) versucht worden sei (S. 258). Auch das BBC-Trust-Modell hält die Verfasserin für nachahmenswert (S. 139). Ziel müsse die Beurteilung der Informationsvielfalt sein, im

Ergebnis eine Beurteilung des Grades, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich publizistisch, journalistisch und programminhaltlich von privaten Konkurrenten abhebe (S. 260).

IV. Die Arbeit liefert die wissenschaftliche Fundierung einer häufig geäußerten Kritik an der Funktionserfüllung der Rundfunkanstalten. Das Ergebnis, dass Quotenfixierung kontraproduktiv ist, wird klar formuliert. Zugespitzt bejaht es klar eine Frage, die *Niggemeier* wie folgt formuliert hat: «Können Sendungen einen Wert für die Allgemeinheit entwickeln, wenn keiner guckt?» (S. 118). Der mit der Frage unterstellte Sachverhalt dürfte allerdings ein Menschen- und Zuschauerbild zugrunde legen, das weder unserem Grundgesetz noch unserer Medienordnung entspricht.

Weitere Erkenntnisse bleiben am Rande, ohne dass die Verfasserin sie fokussiert. Konsequenter weitergedacht, hilft die Verbannung der Werbung aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Quotenfixierung nicht ab (S. 83), weil dies auch außerhalb der Werbeinseln praktiziert wird. Hat die Fixierung auch politische Ursachen, die darin liegen, den Rundfunkbeitrag nur für angemessen zu halten, wenn massentauglich gesendet wird? Das wäre eine Verdrehung der Logik und spräche für eine Begrenzung des politischen Einflusses auch auf die Finanzierungsentscheidungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, also eine Stärkung der KEF-Empfehlungen.

Noch unklar ist, wie sich die Erkenntnisse der Arbeit in einer konvergierten Medienwelt auswirken. Dass die GfK die Fernsehnutzung auf internetgestützten Portalen nicht misst, sieht die Verfasserin (S. 268), und dies wird nicht nur von ihr als Manko angesehen. Die Messmethoden sind hier andere, auch die Finanzierungsmodelle sind etwas vielfältiger, weil nicht mehr nur mit Werbeaufmerksamkeit, sondern auch mit Nutzerdaten «bezahlt» wird. Diese Nutzerdaten sind aufschlussreich, weil gemessen werden könnte, welche Inhalte in den Mediatheken wann und wie lange genutzt werden (sofern dies datenschutzkonform geschieht). Ob dies für die Qualitätskontrolle, welche die Verfasserin vorschlägt, von Bedeutung ist, bleibt zu diskutieren.

Die Arbeit sollte und wird sicher auch in der Medienpolitik und den Anstalten studiert werden. Vielleicht gibt es von dort auch eine Replik oder gar eine qualitativ messbare Reaktion.

Prof. Dr. *Karl-Nikolaus Peifer*, Universität zu Köln