

*Im Folgenden dokumentieren wir eine leicht überarbeitete Fassung des Festvortrages von Wolfgang Hoffmann-Riem, Richter des Bundesverfassungsgerichts, den er aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Norddeutschen Rundfunks am 11. Januar 2006 in Hamburg gehalten hat.*

## Rundfunk als Public Service

*Anmerkungen zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft öffentlich-rechtlichen Rundfunks*

Wolfgang Hoffmann-Riem

*Nach einem Rückblick auf Kontroversen in der Anfangszeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden Fragen des Erhalts der Public Service-Idee auch angesichts der kommerziellen Konkurrenz und des allgemeinen Trends zur Kommerzialisierung in der Medienproduktion und im Medienvertrieb angesprochen. Der Beitrag setzt sich für eine Ermächtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Online-Rundfunk ein. Behandelt werden ferner die Selektivität und Lenkung durch Suchmaschinen, die beobachtbare Aufgabe des Prinzips der Trennung der Verantwortung für das Netz und die verbreiteten Inhalte sowie die durch die Digitalisierung (insbesondere die Verschlüsselung und Entschlüsselung) technisch ermöglichte Erhebung von Entgelten auch für kommerzielle Vollprogramme.*

**Schlagwörter:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Public Service, Norddeutscher Rundfunk, Rundfunkgeschichte, Kommerzialisierung, Online-Angebote, Suchmaschinen, Rundfunkfinanzierung

1. Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs – also im Anschluss an die Nazidiktatur, die auch eine Kommunikations- und Konsensdiktatur war – begann in Deutschland ein neues Kommunikationszeitalter. Ich war damals fünf Jahre alt und bemerkte natürlich noch nicht, dass die britische Besatzungsmacht schon einen Tag nach der Waffenruhe in Hamburg, am 4. Mai 1945, den Sendebetrieb des neuen Radio Hamburg aufnahm. Unser Tor zur Kommunikationswelt war ein Lorenz-Radiogerät, ein nussfarbenes Schmuckstück auf der Anrichte. Jetzt aber kam ein britischer Besatzungssoldat und durchstöberte die Wohnung. Er beschlagnahmte unseren Lorenz und nahm ihn mit.

Meine Mutter war empört. Um sich zu beschweren, stampfte sie zu dem Gebäude, wo sie die britische Verwaltung vermutete. Niemand war da. Sie sah sich um und entdeckte einen Raum voller beschlagnahmter Schmuck- und Möbelstücke. Sie erspähte unseren Lorenz, nahm ihn und brachte ihn nach Hause.

Damals ahnte sie nicht, dass sie im Namen einer höheren Gerechtigkeit handelte. Denn sie wusste nicht, dass der britische Soldat gar nicht im Sinne seiner Besatzungsmacht gehandelt haben konnte. Die Briten brauchten den Rundfunk als Mittel der Um-erziehung der Deutschen, als Medium zur Verbreitung demokratischer Ideen und bald auch als Weg zur Integration der Deutschen in den Wiederaufbau ihres Landes.

Noch ein zweiter Vorfall gehört in meiner Familiengeschichte zu den kleinen Heldentaten in schweren Zeiten. 1946/47 war ein schrecklicher Kältewinter, mit vielen Erfrorenen. Eines Abends zog mein Vater im Schutz der Dunkelheit mit meinem älteren

Bruder los. Ich als Jüngerer wurde, wie immer, ausgeschlossen und schwankte, ob ich wütend oder froh darüber sein sollte. Später kamen beide mit Briketts zurück und wir konnten den Bollerofen ein wenig beheizen. Es waren geklauten Briketts, abgeladen von Kohlezügen. Damals wusste ich noch nicht, dass der NWDR, der Nachfolger von Radio Hamburg, die Fahrpläne der Kohlezüge bekannt gegeben hatte<sup>1</sup> – gewissermaßen der Beginn von RatgeberSendungen. Auch hier zeigte sich die Weisheit meiner Mutter, die verstanden hatte, dass ohne Massenkommunikation kein menschenwürdiges Überleben möglich war.

Zurück zum Rundfunk. Hugh Carlton Greene – der britische Journalist mit einer Mischung aus flexilem Pragmatismus und Grundsatzüberzeugungen – war es, der im Oktober 1946 in der Rolle als Chief Controller (später Generaldirektor) dem NWDR als unabhängigem Rundfunk drei Gebote auferlegte: „Dieser Sender darf niemals ein Parteiensender werden oder ein Regierungssender oder das Sprachrohr kommerzieller Interessen“<sup>2</sup>.

2. Dass er nicht zum Parteiensender wurde, bedurfte von Anfang an unablässigen Kampfes. Dessen Erscheinungsformen waren jahrzehntelang durch parteipolitische Begehrlichkeiten, insbesondere das Bemühen um eine an Parteien orientierte Personalpolitik, gekennzeichnet. Auch gab es skandalnahe Interventionen aus der Politik häufig dann, wenn der Sender das Ziel von Greene ernst nahm, einen kritischen Journalismus zu ermöglichen, also auch ein regierungskritischer Sender zu sein.

Wir haben uns bis heute angewöhnt, die parteipolitischen Interventionen anrüchig zu finden – das sind sie ohne Zweifel –, ohne aber mit gleicher Schärfe zu analysieren und mit Verve das zu betonen, was beim NWDR/NDR auch zu beobachten war: dass der Streit der Parteien um Einfluss das Wesen einer parlamentarischen Demokratie ausmacht, also einer Rechtsordnung, die Freiheit auch dadurch garantiert, dass gesellschaftspolitisch unterschiedliche, in Parteien gebündelte Interessen die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln. Zugleich halten sie sich wechselseitig in Schach – dies auch dort, wo sie institutionell ein gewisses Mitspracherecht haben, etwa in den Organen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wechselseitige Balance ist in solchen Gremien besonders sachgerecht, wenn der Programmauftrag – wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk – die Widerspiegelung der Pluralität und Heterogenität von Wahrnehmungen, Erfahrungen, Visionen und pragmatischen Lösungsvorschlägen verlangt.

Wer den Kampf um und gegen den Parteieneinfluss als Beobachter leidend miterlebt hat, mag weiterhin aufstöhnen. Er kann sich aber auch am Studium der Dialektik dieses Prozesses erfreuen. Was wäre aus der Demokratie des Grundgesetzes geworden, wenn der NDR den Bürgern die Kontroversen um die Rund-Finck-Kommentare des Kabarettisten Werner Finck<sup>3</sup> erspart hätte? Hätte Panorama Berichte über die Verstrickungen von Franz Josef Strauß oder den am Einspruch der ARD-Programmdirektoren gescheiterten Versuch zur Sendung eines Beitrags von Alice Schwarzer zur Abtreibung unterlassen sollen? Dieses Ereignis führte dazu, dass die Redaktion sich aus Protest weigerte zu moderieren. Damit erst wurde das Thema richtig aufregend. Hätte der NDR

1 Vgl. H. U. Wagner, Das Ringen um einen neuen Rundfunk: Der NWDR unter der Kontrolle der Britischen Besatzungsmacht, in: P. von Rüden/H. U. Wagner (Hrsg.), Die Geschichte des Nordwestdeutschen Rundfunks, Hamburg 2005, S. 13, 38.

2 Wagner (Fn 1), S. 47.

3 Vgl. P. von Rüden, Ein Kabarettist wird ausgeschaltet: Werner Finck und der NWDR, in: von Rüden/Wagner (Fn 1), S. 132 ff. Mir scheint allerdings, dass von Rüden den politischen Charakter der Interventionen und Sanktionen gegen Finck bagatellisiert.

das im Kern zwar sachlich richtige, aber von manchen als Gebot zur Einheitsberichterstattung oder zur Ausklammerung kontroverser Positionen deformierte Prinzip der Ausgewogenheit nach Maßgabe des Willens politischer oder ökonomischer Machthabe handhaben sollen – wie es möglicherweise manchmal geschah, aber auch wieder durch kritische Provokationen ad absurdum geführt wurde? Die demokratische Bundesrepublik wäre ohne solche Kontroversen um das ärmer, was sie brauchte, um die Deutschen von der Sehnsucht nach einem Ersatz für den Führerkult zu befreien und zu lernen, dass Konflikte nur dann produktiv sein können, wenn sie ausgetragen werden.

3. Hätte der Rundfunk – stets an vorderster Front NWDR und NDR – nicht auf kritischer Publizistik bestanden (die durchaus auch einmal daneben greift), hätte Bundeskanzler Adenauer – der schon 1949 den NWDR als Feind empfand und bekämpfte – nicht auf einem letztlich an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz gescheiterten Disziplinierungsversuch durch ein Bundesrundfunkgesetz bestanden und sich nicht in das Abenteuer einer Deutschland-Fernseh-GmbH begeben. Dann aber hätten wir auch nicht erlebt, dass die freiheitliche Verfassung zur Gegenwehr fähig ist. Das Bundesverfassungsgericht hätte keinen Anlass gehabt, die Grundprinzipien einer freiheitlichen und gemeinwohlorientierten Rundfunkordnung zu formulieren<sup>4</sup>. Diese konnten später zu einer Bestands- und Entwicklungsgarantie für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung weiterentwickelt werden<sup>5</sup>. Damit wurde zugleich verdeutlicht, dass ein vorrangig gemeinwirtschaftlich über Gebühren finanziert und dadurch von kommerziellen Interessen weitgehend unabhängiger Sender – dies war das dritte Gebot von Hugh Carlton Greene – in einer sich kommerzialisierenden Welt ein wichtiges Kulturgut ist – und zwar auch als Gegenlager. Das Neben- und Gegeneinander unterschiedlich strukturierter Sender in der dualen Rundfunkordnung verwirklicht den Grundsatz struktureller Diversifikation<sup>6</sup>.

Hätte der NDR auf die kritische Berichterstattung über die Brokdorf-Demonstrationen verzichtet – etwa auf die Berichte im Panorama des immer etwas zu verbissenen Peter Mersburger –, es wäre vermutlich nicht zur Kündigung des NDR-Staatsvertrages durch die Landesregierungen von Schleswig-Holstein und Niedersachsen gekommen<sup>7</sup>. Aber auch in der dadurch ausgelösten Krise wirkte die List der Geschichte. Am Ende bestand der NDR fort, war aber zur stärkeren Regionalisierung und zum Aufbau von Landesfunkhäusern verpflichtet. Ohne diese sinnvolle Strukturreform wäre der NDR später sicherlich kein akzeptabler Partner für Mecklenburg-Vorpommern gewesen. Mit ihr gelang es, den früheren Versuch zur Zerschlagung des NDR nun produktiv zu seiner Ausdehnung in den Osten Deutschlands zu nutzen – ein Beitrag zur Wiedervereinigung, den kein anderer Rundfunksender so geleistet hat.

4. Heute sind die Konflikte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeflaut. Vorbei sind aber auch die Zeiten, als Durbridges „Halstuch“ 89 Prozent der möglichen Fernseher an den Bildschirm lockte und am folgenden Tag die Produktivität in Betrieben und Unternehmen durch das Gespräch darüber senkte. Auch haben „Tagesschau“

4 BVerfGE 12, 205 (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 12); vertieft u. a. in BVerfGE 57, 295, 319 ff.

5 Der Begriff wird beispielsweise in BVerfGE 83, 238, 298 verwandt, seine Grundlage findet sich aber auch in anderen Entscheidungen, so beispielsweise BVerfGE 74, 297, 350 f.

6 Näher dazu W. Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 292 ff., 306 ff. und *passim*.

7 Der Rechtsstreit ist dokumentiert in W. Hoffmann-Riem/C. Starck (Hrsg.), Das Niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverwaltungsgericht, 1987.

und „Heute“ ihre Alleinstellung in der Nachrichtenversorgung eingebüßt und konkurrieren mit Informationssendungen privatwirtschaftlicher Sender und dem Internet. Viele Medien buhlen um das für sie knappste Gut, einen Anteil an der öffentlichen Aufmerksamkeit, und sie ringen deshalb nach Maßgabe der Gesetzlichkeiten der medialen Erlebnis- und Spaßgesellschaft um die unablässige Produktion von Neuigkeiten, etwa durch Infotainment und Politainment, ein Format, das durch die symbiotische Beziehung zwischen Medienunterhaltung und Politik geprägt ist<sup>8</sup>. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk passt sich dieser Entwicklung an, mit gutem Recht, denn er muss respektieren, dass die mediale Welt Bedürfnisse verändert und dass die Menschen dort abgeholt werden wollen, wo sie sich mit ihren Erwartungen befinden. Das würde allerdings mit falscher Opportunität geschehen, sollte es dazu verführen, die Menschen nur in ihren Erwartungen zu bestätigen. Sie wollen auch herausfordert und damit ernst genommen sein<sup>9</sup>.

Heute wollen selbst solche Politiker, denen unabhängiger, kritischer Rundfunk immer dann ein Ärgernis war, wenn ihre Position nicht positiv dargestellt wurde, nicht auf die öffentlich-rechtliche Alternative verzichten. Der Grund ist vermutlich nicht eine spät entdeckte Vorliebe für Kritik auch an eigenen Überzeugungen, wohl aber die Einsicht, dass das politische Leben in der Bundesrepublik ohne die öffentlich-rechtlichen Informationssendungen farbloser wäre und Regierung und Parteien es noch schwerer fallen würde, tagespolitische oder Grundsatzentscheidungen auf die öffentliche Agenda zu setzen und bei den Bürgern um Verständnis und für Unterstützung zu werben. Auch gibt öffentlich-rechtlicher Rundfunk am ehesten eine Chance zur authentischen Präsentation der eigenen Position. In meiner kurzen Zeit als Politiker – als parteiloser Justizsenator Hamburgs – habe ich zu schätzen gelernt, dass Live-Interviews in NDR 2 oder im „Hamburg Journal“ praktisch die einzige verfügbare Möglichkeit schufen, in Massenmedien ungeschnitten und dadurch selbstbestimmt, zugleich aber vor einer attraktiven Hörerschaft zu Wort zu kommen.

Was diese Möglichkeit für mich als Landespolitiker war, mag heute zum Beispiel die Talk-Runde „Sabine Christiansen“ für Bundespolitiker sein. Solche Sendungen und natürlich „Tagesschau“ und „Tagesthemen“ oder etwa das „Echo des Tages“ im NDR/WDR-Hörfunk sind wesentliche Ursachen einer politischen Bestands- und Entwicklungsgarantie, die so nicht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorkommt, die aber ein Stück Erklärung dafür bietet, warum öffentlich-rechtlicher Rundfunk heute unter Politikern nicht zur Disposition steht. Auch dies zeigt eine geheime List der Geschichte: Selbst diejenigen, die auf privatwirtschaftlichen Rundfunk hofften, auch weil sie glaubten, sich dort besser in Szene setzen zu können als die politische Konkurrenz, erleben heute, dass es für sie, aber auch für die Demokratie, besser ist, wenn es weiterhin Sender gibt, die dem Informationsauftrag Gewicht geben. Radio und Fernsehen sind heute zwar in erster Linie Medien der Unterhaltung, aber sie können auf gewichtige Weise auch Plattformen zur Abbildung der Pluralität von Interessen sein, als Widerspiegelung der Heterogenität und Widersprüchlichkeit der Gesellschaft und als Angebot zum besseren Verstehen und zur Orientierung bei der individuellen und kollektiven Meinungsbildung. Ich sage nicht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk allgemein oder der NDR speziell diesem Ideal immer gerecht geworden ist, beileibe nicht. Wo aber sonst ist in den audiovisuellen Medien heute Raum dafür?

8 Vgl. dazu A. Dörner, Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, 2001.

9 Zur möglichen produktiven Auseinandersetzung sogar mit eigenen negativen Effekten vgl. A. Fahr/T. Böcking, Nichts wie weg? Ursachen der Programmflut, in: M&K 2005, S. 5 ff.

5. Zurück zu Hugh Carlton Greenes drittem Gebot: Der Rundfunk sollte niemals Sprachrohr kommerzieller Interessen werden. Was mag er damit gemeint haben? Ich habe Greene noch selbst kennen gelernt. Ich durfte nämlich in den achtziger Jahren im Hans-Bredow-Institut ein Gespräch zwischen ihm und zwei weiteren Ikonen der Rundfunkgeschichte moderieren, die dem NWDR/NDR von Anfang an ein plurales Gesicht gegeben und zu politischer Toleranz genötigt haben: mit Axel Eggebrecht, dem linken Intellektuellen mit Sympathie für den Kommunismus, und dem konservativen „Edelmann“ Peter von Zahn<sup>10</sup>. Der Austausch der drei so unterschiedlichen älteren Herren war so lebhaft und detailgenau, dass ich fast glaubte, die Blockade Berlins hätte gerade erst stattgefunden. Vor allem ging es um unabhängigen Journalismus. Leider hörte ich so gebannt zu, dass ich die Frage vergaß, welche Motive Greene bei seinem dritten Gebot geleitet hatten. Vermutlich hatte dieser kluge Engländer gemeint, dass in der Kommerzialisierung eine große Gefahr für unabhängigen Rundfunk lauerte, nämlich die Ausrichtung an einseitigen Interessen. Das Gebot der Unabhängigkeit sollte nicht nur gegenüber der Politik, sondern auch den Interessen der Wirtschaft gelten. Moderne Einsichten der Medienökonomie oder gar der Netzwerkökonomie<sup>11</sup> hat Greene noch nicht kennen können. Auch hat er vermutlich die Konzentrationspotentiale nicht vorher gesehen, die später das Bundesverfassungsgericht zur Forderung nach Gegenvorkehrungen und zu der weisen Einsicht führten, dass eine einmal erfolgte Medienkonzentration nicht wieder rückgängig zu machen ist<sup>12</sup>. Erst recht konnte er nicht die neuen technologischen Möglichkeiten der Informationsgesellschaft prophezeien, auch nicht die Konzentrationswellen, die gegenwärtig weltweit in allen Ebenen und Phasen der multimedialen Produktion und des multimedialen Vertriebs angerollt sind. In der Zukunft ist nicht einmal ein Konzentrations-Tsunami auszuschließen.

Greene jedenfalls hat Risiken an der kommerziellen Front vorhergesehen. Dass auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk hier nicht immun ist, mag die aktuelle Debatte um Schleichwerbung im „Tatort“ illustrieren. Schleichwerbung ist Manipulation und darf deshalb nicht sein<sup>13</sup>. Risiken zeigen sich aber auch daran, wie begierig die öffentlich-rechtlichen Sender der – staatsvertraglich abgesegneten – Versuchung erlegen sind, nach 20 Uhr Sponsoring-Spots zu senden, die in Art und Wirkung der zu diesem Zeitpunkt verbotenen Werbung nahe kommen. Ebenfalls weniger von publizistischen als von Erwerbsinteressen getragen zu sein scheinen die als Gewinnspiele verkleideten Werbespots.

Die aktuelle öffentliche Diskussion um Schleichwerbung folgt allerdings dem Muster der „Halte den Dieb-Strategie“. In der österreichischen Zeitschrift „Profil“ hieß es kürzlich, die deutsche Debatte wirke „geradezu drollig“<sup>14</sup>. Dieser Eindruck entsteht in der Tat, wenn parallel zu ihr die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, angetrieben durch die privat-kommerzielle Rundfunkkonkurrenz, dafür kämpft, die Schleichwerbung zu legalisieren, oder wenn zugleich zu beobachten ist, dass raffiniertes Product Placement weltweit auf dem Weg ist, zum Standbein kommerzieller Fernsehsender zu werden. Auch ermöglichen neue Technologien, etwa die digitalen Personal Video Recorder der neuen Generation, die gezielte Einspeisung von Werbung auf der

10 Zu diesen Persönlichkeiten vgl. Wagner (Fn 1), S. 34 ff.

11 Literaturangaben zum gegenwärtigen Stand der Medienökonomie finden sich z. B. im Anhang zu dem Beitrag von J. Heinrich/F. Lobigs, Reputation als Motivation, M&K 2005, S. 560, 564 ff.

12 BVerfGE 57, 295, 323.

13 Vgl. § 7 VI RfStV.

14 Profil, Ausgabe vom 31. August 2005, S. 82.

Grundlage von speziell oder gar individuell ermittelten Zielgruppenprofilen<sup>15</sup>. In den USA ist dies teilweise schon Realität.

Schon heute handeln ökonomisch erfolgreiche kommerzielle Sender nach der Einsicht, dass das Fernsehprogramm nur ein Baustein in einer komplexen Marketingstrategie ist, deren Grundlegung schon bei der Planung und Produktion dafür geeigneter Sendungen oder bei der Veranstaltung von medialen Ereignissen erfolgt, die über crossmediale Werbung und begleitendes Merchandising angeschoben wird und in diversen Formen der Weiterverwertung ausklingt sowie – bei Erfolg – in Wiederanknüpfung und Imitation fortgesetzt wird. Mir liegt es völlig fern, dies als solches zu kritisieren und kulturpessimistische Sorgenfalten aufzuziehen. Die Kommerzialisierung ist eine gesellschaftspolitische, demokratisch legitimierte Grundentscheidung. Sie folgt ihrer eigenen, in sich berechtigten Logik. In den USA heißt privates Fernsehen daher seit jeher „Commercial TV“. Als ich 1979 das amerikanische Mediensystem studierte, um prognostische Einsichten für die absehbare deutsche Entwicklung zu gewinnen, nannte ich die daraus entstandene Monografie „Kommerzielles Fernsehen“. Ich bin wegen dieses Titels viel gescholten worden, nämlich als Ideologe. Als ideologiefrei galt in Deutschland stattdessen der Begriff „privates Fernsehen“.

Heute zeichnet sich ein Wandel ab. Es ist unübersehbar, dass das privatwirtschaftliche Fernsehen nicht Privatheit repräsentiert oder den Inbegriff privat-persönlichen Engagements publizistisch motivierter Persönlichkeiten darstellt. Heute sind große Medienunternehmen Wirtschaftsunternehmen wie andere auch, zunehmend global aufgestellt und multimedial oder breit diversifiziert ausgerichtet, häufig in der Rechtsform als Kapitalgesellschaft und geleitet von grundsätzlich austauschbaren Managern. Die Kapitalanteile sind zum Teil als Geldanlage für Investoren oder als Spekulationsobjekte begehrt und mit hohen Renditerwartungen gekoppelt, wie bei anderen Wirtschaftsunternehmen auch. In diesem Umfeld gilt heute als Ideologe, wer von Rundfunk oder Medien allgemein als Public Service spricht und an Ideale erinnert, die Hugh Carlton Greene den Deutschen vermittelten wollte. Solche Ideale sind hier in der Tat ein Fremdkörper. Wer ihnen eine Chance geben will, muss auf eine Alternative bauen, wie sie insbesondere der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk darstellt, und diese gegebenenfalls so weiterentwickeln, dass sie auch zukünftigen Anforderungen der Multimedialwelt gerecht wird.

6. Eine entscheidende Frage ist, ob und wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk neben den kommerziellen Akteuren überleben kann, ohne seine in der andersartigen Finanzstruktur und seinen institutionellen Arrangements angelegten Chancen für Public Service-Rundfunk verraten zu müssen. Diese Frage ist deshalb so drängend, weil (auch) öffentlich-rechtlicher Rundfunk unweigerlich in das Feld multimedialer Wertschöpfungsnetzwerke eingebunden ist. Er kauft und verwertet Hollywood-Filme und andere Produktionen, die am kommerziellen Markt angeboten werden; er konkurriert um Ereignisse – wie Fußballspiele – mit kommerziellen Veranstaltern und er wirbt um Aufmerksamkeit bei Rezipienten, deren Sehgewohnheiten auch durch kommerzialisierte Angebote geprägt sind.

Am Streit um den Fußball lässt sich die Dynamik wachsender Kommerzialisierung gut illustrieren. Als der NWDR-Hörfunkreporter Herbert Zimmermann 1954 in Bern

15 Die PVRs ermöglichen zurzeit allerdings auch das Ausweichen vor Werbespots. Dazu und den Reaktionen bei den Zuschauern am Beispiel Großbritanniens s. N. Foote, *Fast forward to the future of TV*, Admap, Dezember 2005, S. 24 ff.

begeistert „Tor, Tor, Tor“ schrie, war er es praktisch allein, der den Deutschen aktuell – und ohne Sponsoringhinweise und Werbung – ein identitätsstiftendes Ereignis besonderer Art vermittelte. Fußballreportagen blieben auch im Fernsehen lange Zeit reiner Public Service – bis die Kontroverse um Bandenwerbung andeutete, wohin die Reise ging. Anfänglich blieben die Fernsehschirme zum Entsetzen vieler Zuschauer leer, weil die Rundfunkanstalten das Unterlaufen des Werbeverbots durch die Übertragung von Fußballspielen mit Bandenwerbung nicht tolerieren wollten. Sie haben schnell nachgegeben müssen, und heute ist jedes Trikot, jede Hose Werbeträger und natürlich die so genannte Bande auch. Fußballspiele im Profibereich sind neben Sport vor allem Kommerz. Nicht die Unterbindung der Werbung aus Anlass von Übertragungen, sondern die grundsätzliche Zugänglichkeit des Fußballs in dem für alle offenen Fernsehen ist das medienpolitische Thema heute. Um die Übertragungsrechte für Fußball wird hoch gekloppt. Es geht um Hunderte von Millionen Euro. Sieger des jüngsten Pokers<sup>16</sup> war eine Rechte- und Marketing GmbH (eine Tochter eines Kabelnetzbetreibers), die ihre Chance in der Kombination der erwerbswirtschaftlichen Absichten ihrer Investoren mit dem Interesse der Fans sah. Die ARD hat Teile der Übertragungsrechte nicht etwa deshalb erhalten, weil Manager wie Uli Hoeneß nostalgisch an die alte Zeit zurückdachten, in der sie als Fußballhelden in der „Sportschau“ auftraten. Nein, es ging um ein kommerzielles Kalkül. Die „Sportschau“ garantiert eine breite Zuschauerschaft, die am ehesten als Nährboden für den Erfolg von Trikot- und Bandenwerbung, für Merchandising usw. wirken und dadurch mittelbar mehr Erträge erwirtschaften helfen kann als Pay TV. Auch hier wieder lugt die List der Geschichte hindurch: Ohne den Sündenfall von ARD und ZDF bei der Bandenwerbung hätte der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute keine Chance zur Übertragung nur eines einzigen Bundesligaspiele. Die „Sportschau“ als Markenzeichen aber kann bei den Rezipienten Hemmschwellen abbauen, sich auch andere Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuzutrauen.

7. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss sich nicht nur in dem Wettbewerb um Übertragungsrechte beim Sport, beim Film oder bei Talkshows und Comedy-Serien bewähren. Noch drängender sind die Zwänge, die von der technologischen Entwicklung und ihrer wirtschaftlichen Nutzung sowie den Veränderungen der Rezipientenengewohnheiten ausgehen. Zwar heißt es immer wieder beschwörend, das Fernsehen sei weiterhin das Leitmedium und traditioneller Hörfunk und traditionelles Fernsehen hätten eine Zukunft. Das glaube ich auch. Die Frage ist aber: bei wem und mit welcher Wirkung? Es ist Beschreibung, nicht etwa zynische Übertreibung, wenn festgestellt wird, dass die treuesten Anhänger traditionellen Fernsehens diejenigen sind, die von der Produktion ausgeschlossen sind, wie Rentner, Pensionäre und Arbeitslose<sup>17</sup>. Demgegenüber hat es als Informationsmedium bei den so genannten Onlinern weitgehend ausgedient, insbesondere bei der immer größer werdenden Gruppe von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich die Information aus dem Internet holen. Sie erleben mit, wie das Internet durch immer einfacheren Zugriff, ständig aktualisierte, jederzeit abrufbare Informationen in fast beliebiger Breite und Tiefe seine Attraktivität erhöht<sup>18</sup>.

Vorbei sind auch die Zeiten, als ein älter werdender Wolfgang Jäger über Jahrzehnte mit Erfolg beim NDR den „Abend für junge Hörer“ moderierte. Heute sind immer

16 Vgl. aus der Medienberichterstattung statt vieler „Welt am Sonntag“ vom 25. Dezember 2005, Nr. 52, S. 23.

17 Vgl. etwa van Eimeren, B./C. M. Ridder, Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970-2005, Media Perspektiven 2005, S. 490 ff., etwa 496.

18 Vgl. van Eimeren, B./C. M. Ridder, Media Perspektiven 2005, S. 495.

jüngere Moderatoren gefragt, um ein immer älter werdendes Publikum zu unterhalten<sup>19</sup>.

Der gegenwärtige Aufbruch in das neue Medienzeitalter wird durch neue Kommunikationsmöglichkeiten des Typs, der sich schon jetzt im Internet andeutet, vermutlich mehr geprägt sein, als wir zurzeit auch nur ahnen können. Das gibt Chancen, schafft aber auch neue Probleme. Dazu gehört das der Überfülle und damit der Schwierigkeit der Auswahl. Wer sich bisher der „Tagesschau“ bediente, vertraute sich deren redaktioneller Selektion und deren professionellem Umgang mit Nachrichtenwerten an. Für die Onliner wird die „Tagesschau“ als Auswahlhilfe durch Portale und Suchmaschinen ersetzt. Navigatoren und andere Selektionshilfen gibt es im Übrigen nicht nur beim Internet-Zugang, sondern für viele audiovisuelle Angebote, und sie werden voraussichtlich in der Multimedia-Welt immer bedeutsamer.

Die fremd geleitete, nur in diesem Rahmen eigenbestimmte Navigation durch die Fülle hat ihren Preis. Das Geschäftsfeld von Suchmaschinen ist die Lenkung der Nutzerentscheidungen. Die handelnden Unternehmen aber unterliegen – anders als öffentlich-rechtlicher Rundfunk – keiner institutionellen, rechtlich geregelten gesellschaftlichen Kontrolle, nicht einmal Transparenz- und Rechenschaftsgeboten. Dies ist angesichts ihrer globalen Aktivitäten zwar praktisch nachvollziehbar, rechtspolitisch aber umso erstaunlicher, als beispielsweise die Zugriffe elektronisch registriert werden und tiefe Datenspuren hinterlassen können, die ihrerseits zum ökonomischen Gut für die Betreiber taugen. Diese können daraus Nutzerprofile und darauf aufbauend Marketingstrategien entwickeln. Wer sich noch an die Aufregung um die Volkszählung und damit den Beginn modernen Datenschutzes in Deutschland erinnert, kann sich nur wundern, dass es keine wirksamen Proteste gegen die vielen unerkannten Datenerhebungen bei der Nutzung von PC und Internet gibt. Es wird vermutlich auch reibungslos akzeptiert werden, dass globale Medienunternehmen ohne öffentliche Kontrolle zunehmend Wissen über Einzelne anhäufen können und bald in Zukunft möglicherweise Zugang zu mehr Informationen haben als der Überwachungsstaat, den sich George Orwell als Schreckensgebilde ausmalte. Aber wir schreiben nicht 1984, sondern 2006.

8. Heute stellen sich aufgrund der technologischen und ökonomischen Entwicklung noch weitere Probleme des Zugangs. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die gegenwärtig beobachtbaren Versuche von Infrastrukturunternehmen wie Kabelgesellschaften, ihre bisherige Rolle als neutraler „Public Carrier“ durch die eines multimedial aktiven Unternehmens auszutauschen. Selbst die Deutsche Telekom wittert hier ein Geschäftsfeld. Der traditionelle Grundsatz des deutschen Telekommunikations- und Medienrechts über die Trennung der Verantwortung für Inhalte und für das Netz hat hier ausgedient<sup>20</sup>. Die Rechtfertigungsformel heißt Konvergenz<sup>21</sup>, wobei in suggestiver Weise nahe gelegt wird, die technologische Konvergenz – also das Zusammenwachsen von traditionell getrennten technologischen Dienstleistungen – müsse durch wirtschaftliche und Inhaltekonvergenz begleitet werden. Diese mündet letztlich darin, dass Kom-

19 Das Alterungsproblem beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist auch Thema der Berichterstattung aktueller Zeitungen, s. statt vieler „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“ vom 11. Dezember 2005, Nr. 49, S. 43.

20 Zu den Entwicklungstendenzen vgl. W. Hoffmann-Riem/M. Eifert, Telekommunikations- und Medienrecht als Technikrecht, in: M. Schulte (Hrsg.), Handbuch des Technikrechts, 2003, S. 489 ff.

21 Zur Entwicklung vgl. W. Hoffmann-Riem/W. Schulz/T. Held, Konvergenz und Regulierung, 2000.

munikation zu einem wirtschaftlichen Gut wie jedes andere wird. An diesem Prozess der Erosion der publizistischen Besonderheit der Massenkommunikation hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen erheblichen Anteil, weil sie Industriepolitik vor Medienpolitik setzt und in ihrer praktischen Politik immer wieder verdeutlicht, dass sie in der EG weiterhin in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft sieht, der sich ihr Charakter als Kulturgemeinschaft unterzuordnen hat. Auch die Bundesregierung handelt im Sog dieser Vorgaben, etwa wenn sie gegenwärtig an einem einheitlichen Rechtsrahmen für die neue Medienwelt arbeitet, der sektorspezifische Besonderheiten weitgehend ausblendet und letztlich auf die Ersetzung des Telekommunikationsrechts, soweit bundesrechtlich zulässig aber auch eines besonderen Medienrechts, durch ein allgemein anwendbares Recht, insbesondere das Kartellrecht, zielt. Nichts spricht dafür, dass die so errichtbaren Dämme wirkungsvoller sein werden als die von New Orleans, als der Hurrikan Katrina nahte.

9. Der Sturm kann auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Bedrängnis bringen. Dem muss er sich entgegen stemmen. Die alten Ideale, deren Grundstein Greene legen wollte, haben nicht ausgedient, wohl aber manche alten Wege, sie zu verwirklichen. Überholt sind noch nicht Hörfunk und Fernsehen, dies auch nicht bei der Online-Generation, die manchmal auch nur Zuschauer sein will, freigestellt von den interaktiven Optionen von PC, Handy, MP3-Playern oder I-Pod<sup>22</sup>. Für bestimmte Funktionen – so die für eine Demokratie besonders wichtige der Information über gesellschaftliche und politische Ereignisse – aber verlieren die traditionellen Medien bei wichtigen Bevölkerungskreisen an Bedeutung. Es entspricht nicht dem Geist der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Entwicklungsgarantie<sup>23</sup> und es kann sich dementsprechend als medienpolitischer Fehler mit unabsehbaren Folgen erweisen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk staatsvertraglich bei der Online-Kommunikation auf Randnutzungen und Annexdienste begrenzt ist<sup>24</sup>, ihm also die Erfüllung seiner überkommenen Aufgaben in einem ausbaufähigen und immer bedeutsamer werdenden Segment der Massenkommunikation grundsätzlich verwehrt wird<sup>25</sup>. Damit läuft er Gefahr, in der multimedialen Welt den Anschluss zu verpassen. Dieses Feld wird vielmehr allein denen überlassen, die dem für sie durchaus legitimen – für die Kommunikationskultur aber zu schmalbrüstigen – Gebot ökonomischen Gewinnstrebens folgen, also sich nicht der Public Service-Idee verschrieben haben. Diese Weichenstellung kann für den Kulturstaat fatal werden.

Ferner fehlt eine öffentliche Debatte darüber, ob es nicht grundsätzlich nahe liegt, neben kommerzieller Verantwortung auch für nicht kommerziell geprägte Strukturen – also für eine den Idealen gemeinwohlorientierter Kommunikation verpflichtete Alternative – überall dort zu sorgen, wo im Multimediacbereich Selektionsleistungen mit Manipulationsrisiken erbracht werden, also auch bei der Herrschaft über den Zugang zu Übertragungswegen und über die Lenkung des Nutzerverhaltens durch Suchmaschinen. Hier wird die Überlassung der Filternetzwerke ausschließlich an kommerzielle Organisationen mit dem Verzicht auf Transparenz und demokratische Kontrolle erkauf.

22 Vgl. U. Hasebrink, Fernsehen in neuen Medienumgebungen, 2001, S. 108.

23 S. o. Fn 5.

24 Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 RfStV; § 4 Abs. 3 ARD/ZDF/DRStV.

25 Allerdings gibt es auch Analysen, die schon nach geltendem Recht entsprechende Aktivitäten öffentlich-rechtlichen Rundfunks für zulässig halten, s. T. Held, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Eine Untersuchung des verfassungsrechtlich geprägten und einfachgesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf Internet-Dienste, Diss. iur. Hamburg 2006 m. w. Hinw.

Medienfreiheit lässt sich heute jedoch nur verwirklichen, wenn sie in erster Linie als Zugangsfreiheit ausgestaltet wird, nämlich im Sinne diskriminierungsfreien Zugangs zu Ereignissen und Verbreitungswegen sowie als Manipulationsfreiheit beim Auffinden der Angebote in der digitalen Welt. Diese Zugangsfreiheit für alle aber ist heute gefährdet, paradoxerweise gerade infolge der vielen neuen technologischen Möglichkeiten.

Die aktuelle Konzentrationswelle wird auch angetrieben durch die Aussicht auf neuartige crossmediale Synergieeffekte und Steuerungsmöglichkeiten. Die Digitalisierung ermöglicht darüber hinaus – wie die jüngste Einigung von Kabelnetzbetreibern und kommerziellen Rundfunkanbietern über die Einspeisung in digitalisierte Kabelnetze, aber auch Planungen im Satellitenbereich zeigen – Ausschlusseffekte, nämlich durch die Verschlüsselung der Dienste, die gegebenenfalls nur gegen Entgelt entschlüsselt werden<sup>26</sup>. Die dadurch mögliche „digitale Mautstelle“ für Kabelfernsehen<sup>27</sup> könnte der Anfang vom Ende der grundsätzlichen Trennung von Pay TV und Free TV im kommerziellen Fernsehen sein. Natürlich ist noch offen, ob es möglich sein wird, solche Entgeltvorgaben am Markt durchzusetzen. An anderen Gesellschaften, wie der USA, lässt sich beobachten, dass dies nicht ausgeschlossen ist. Sollte es auch in Deutschland gelingen, wird dies gravierende medienpolitische Folgen allgemein und insbesondere für öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben. Dessen Chancen, angemessene Gebühren zugesandten zu bekommen, sinken, wenn die Bürger zusätzlich Entgelte für den Empfang kommerzieller Vollprogramme und immer mehr Spezialprogramme zahlen müssen. Diese Entwicklung kann in absehbarer Zeit zur stärksten Bedrohung für öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden. Hier muss sich die Bestandsgarantie auch als Finanzierungsgarantie bewähren<sup>28</sup>.

10. Es ist in der Welt der Medien und der Politik allerdings wie beim Fußball: Die Flanke kommt selten dort an, wo sie landen sollte. Weil immer etwas dazwischen kommt, gibt es Spannung und eine Chance zum Sieg selbst in schwierigen Lagen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat gute Möglichkeiten, weiterhin in der kommunikativen Champions League zu spielen, wenn er sich dafür fit hält – nicht nur in programmatischer Hinsicht, sondern auch in seinen Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen, auch durch ein hohes Maß an Transparenz bei allen Aktivitäten – und wenn er die nötige öffentliche Unterstützung findet.

Im Interesse einer freiheitlichen Demokratie lohnt es, sich dafür einzusetzen. Rundfunkanstalten wie der NDR haben, gerade auch durch ein gelegentlich freches und widerborstiges Programmangebot, viel zur Entwicklung der Demokratie in Deutschland beigetragen. Dass dies auch unter veränderten Bedingungen in den nächsten 50 Jahren fortgesetzt werden kann, das wünsche ich mir persönlich und der deutschen Gesellschaft insgesamt. Es wäre auch ganz im Sinne meiner Mutter, als sie beschloss, sich den Zugang zur Kommunikationswelt nicht durch einen britischen Soldaten verbauen zu lassen.

---

26 Vgl. dazu etwa S. Goedecke/S. Hofmeir, Die zweite GEZ, Digital. Fernsehen 1/2006, S. 14 ff.

27 So FAZ vom 28. Dezember 2005, Nr. 312, S. 16.

28 Zwecks Abkopplung von (partei)politisch geprägter Einflussnahme scheint mir weiterhin die Indexlösung vorzugswürdig zu sein, vgl. meine Ausführungen in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Indexierung der Rundfunkgebühr, 1991.