

# Das Informationsrecht des Bürgers und die Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – ein noch nicht letztlich gelöstes Problem?

PETER GLOTZ

Die Beziehungen zwischen dem Informationsrecht des Bürgers und der Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind sicherlich ein, wie Sie formuliert haben, „letztlich nicht gelöstes Problem“. Nur sind sie, glaube ich, „letztlich nicht gelöst“, weil jeder politische Lösungsversuch immer dem Scheitern ausgesetzt ist. Und ich teile nicht die *grundsätzliche* Skepsis gegenüber dem Funktionieren des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, die ich in den letzten zwei, drei Jahren insbesondere (wobei ich mich manchmal frage, was eigentlich in diesen letzten zwei, drei Jahren Neues passiert ist?) immer stärker bei den Vertretern der Union spüre, vor einigen Wochen in Tutzing bei Herrn Schwarz-Schilling und heute auch bei Ihnen, Herr Klein. Auch ich sehe selbstverständlich Fehlentwicklungen bei unserem Rundfunksystem, und ich will drei dieser Fehlentwicklungen auch benennen. Die erste hängt zusammen mit dem, was Sie als Parteeinfluß charakterisiert haben, Herr Klein, ich nenne das einen wachsenden Servicejournalismus gegenüber den politischen Parteien in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Es kommt vor, meine Damen und Herren, daß Parteizentralen, wenn ihnen zur Wahlberichterstattung in die Zentrale nicht ein Journalist der eigenen Richtung geschickt wird, sondern ein Journalist der Gegenseite, sich darüber beklagen und anfangen, diesen Journalisten schlecht zu behandeln, weil sie es eigentlich richtig finden, daß nur derjenige kommt und das Mikrofon hält, dem man vorher sagen kann, welche Frage er bitte nicht stellen möge. Das ist ein Beispiel von vielen. Ich habe den Eindruck, daß dies zurückgeht auf eine falsche Praxis der politischen Parteien, die sich nämlich immer stärker Illusionen über die Wirkungsmöglichkeiten des Mediums machen und sich deshalb um so verbissener, je knapper die Mehrheiten werden, auf die Medien stürzen. Es ist aber auch natürlich durch Anpassungsmechanismen bei den Journalisten selbst bedingt; das ist ein wechselseitiger Prozeß. Das führt beispielsweise dazu, daß immer stärker, auch von Journalisten, das Lavieren, zu dem wir Politiker gezwungen sind, mitgemacht wird. Ich komme aus Bayern, und wir hatten in den letzten Jahren in der südbayerischen Sozialdemokratie, wie Sie alle wissen und wie es in allen Zeitungen steht, heftige Konflikte. Alles das, was ich dort „lavieren“ mußte, um diese Partei zusammenzuhalten, kann ein Journalist nicht mitmachen. Und man kann auch von einem Journalisten nicht verlangen, daß er mitmacht, was Herr Zimmermann lavieren muß, um vor Kreuth und nach Kreuth und zwischen Kreuth all das zu begründen, was er jeweils gesagt hat. Die Gefahr wird aber immer größer, daß immer mehr Journalisten ihre Aufgabe darin sehen, auch noch dieses Lavieren zu verstehen, statt rechtzeitig eine grundsätzliche Kritik auch an *der* Grundrichtung anzubringen, der man selber angehört und die man selber auch politisch für richtig

hält. Das heißt also, die Gefahr, die ich sehe, ist eine Gefahr für einen geistig unabhängigen Journalismus – übrigens in Rundfunk *und* Presse. Diese Gefahr ist ganz bestimmt nicht zusammenzufassen, Herr Klein, unter dem Begriff „die arme CDU“, der es so schlecht geht; wie Frau Noelle-Neumann meint, weil die Journalisten wesentlich dazu beigetragen haben, daß das Wahlergebnis letztlich eben doch noch die Koalition zu einer Mehrheit gebracht hat.

Es heißt auch nicht: „die arme SPD“, obwohl es in meiner Gruppierung genausoviel Leute gibt, die mir sagen, als Mitglied des Fernsehrates des ZDF: Herr Glotz, nun strengen Sie sich mal an, daß das ZDF nicht weiter so überrepräsentativ von der CDU geführt wird. Ich höre oft und oft: „Sie werden daran gemessen, ob diese oder jene Position weiterhin wie seit 1962 in der Hand der Union bleibt.“ Ganz genauso kann das Benachteiligungsgejammer nicht auf die Freien Demokraten zutreffen. Sondern ich meine, die Gefahr ist eher, daß ein Journalismus, wie wir ihn in Amerika zum Teil vorfinden, in Spitzenleistungen des amerikanischen Journalismus (zum Beispiel die Watergate-Enthüllungen), daß ein solcher unabhängiger Journalismus in den Rundfunkanstalten zurückgedrängt wird, von uns, den Parteien, mit zurückgedrängt wird, aber eben auch im System selbst durch einen Anpassungsmechanismus in den Anstalten zurückgedrängt wird. Dies ist eine der Gefährdungen und der Fehlentwicklungen, vor denen wir stehen.

Zweitens, ich darf das stichwortartig machen, befürchte ich seit langem – dies gilt genauso auch für weite Teile der Presse, nicht nur für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten –, daß die Programme, die gemacht werden, aus dem Getto einer bestimmten Mittelschichtorientierung, einer bestimmten Form der Sozialisation, nicht genügend herausfinden. Das heißt: Das, was an Kommunikationsbedürfnissen von Menschen artikuliert wird, die nicht in Gymnasien und Realschulen waren (das ist immer noch die Mehrheit unserer Gesellschaft), dieses wird bei den kulturellen Programmen, aber auch häufig bei den politischen Programmen nicht so artikuliert, wie dies notwendig wäre. Wir machen gerade in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Programmpolitik, die darauf hinausläuft: für die Unterschicht die kriminalistischen Rührstücke und das Sonntagskonzert – der Rest ist für die Mittelschichten.

Es gibt diese Gefahr aber auch, ich betone das noch mal, in der Presse. Ich habe dies für die Presse einmal formuliert in einem Buchtitel „Der mißachtete Leser“. Und selbstverständlich wäre auch die Überschrift „Der mißachtete Zuschauer“ häufig eine berechtigte Überschrift.

Und ich sehe eine dritte Fehlentwicklung. Das ist, im Bereich der Personalpolitik und der Betriebswirtschaft der Rundfunkanstalten, eine Verkrustung, die auch in vielen Bereichen unseres öffentlichen Dienstes außerhalb der Rundfunkanstalten festgestellt werden kann. Nicht umsonst ist die Diskussion um eine Reform des öffentlichen Dienstrechts eine der wichtigsten Diskussionen, beispielsweise auch für die Bildungspolitik, die wir in diesen nächsten vier Jahren führen müssen und von der wir jetzt schon wissen, daß wir sie in diesen vier Jahren nicht nur nicht beenden können, sondern manchmal auch fürchten müssen, Herr Baum, daß wir nicht weit genug vorankommen in der Mehrheitssituation, in der wir uns befinden, wo zwei große Blöcke von Parteien sich lauernd gegenüberstehen.

Das sind also drei Fehlentwicklungen, die ich sehe. Jetzt frage ich, wie kann man darauf reagieren? Der Vorschlag, der auf dem Tisch liegt und den auch Herr Klein heute wieder gemacht hat, ist letztlich der Vorschlag zu einer Systemänderung. Da

gibt es unterschiedliche Varianten. Da gibt es die radikalere Variante, die sozusagen paläoliberalen Variante mit einem gewissen Akzent von amerikanischen Pioniermethoden, sozusagen die medienpolitische Jusposition, die etwa Sie vertreten, Herr von Loewenstern. Und dann gibt es zweitens die differenziertere Position, die in unterschiedlichen Formen nun neuerdings ganz deutlich von der Union eingenommen wird, heute hier von Ihnen, Herr Klein, noch etwas stärker, hatte ich den Eindruck in Tutzing, von Herrn Schwarz-Schilling. Nun, meine Damen und Herren, nachdem Sie hier schon zwei Tage die juristische Seite dieser Frage diskutiert haben und nachdem auch so viele Sachkenner hier anwesend sind, kann und will ich dies nicht vom juristischen Aspekt diskutieren. Ich argumentiere einfach von der politischen Seite her. Was wir Sozialdemokraten möchten, ist die Sicherung des chancengleichen Zugangs der verschiedenen Meinungsgruppen und Gesellschaftsgruppen zu diesem Medium Rundfunk. Und von einem kann man ausgehen: daß unsere Gerichte und insbesondere das Bundesverfassungsgericht sich dazu bekannt haben – beispielsweise unter Berufung auf das Kostenargument –, die Frage nach der Durchsetzbarkeit eines Grundrechts in der Verfassungswirklichkeit in die Grundrechtsinterpretation einzu beziehen. Ich darf einen einzigen Satz aus dem Mehrwertsteuerurteil zitieren, der mir einfach politisch besonders wichtig zu sein scheint: „Der Rundfunk ist nicht zuletzt infolge der Entwicklung der Fernsehtechnik zu einem der mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedium geworden, das wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zweck einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann.“ Und ich zitiere einen zweiten Satz, und zwar eine Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts durch Hans Bausch in dem berühmten Streit mit der Fernsehgesellschaft „Berliner Tageszeitung“. Wie Sie wissen, ist Bausch seit Jahrzehnten Mitglied der Union. Er schreibt: „Selbst die theoretische Möglichkeit, daß so viel Wellen zur Verfügung ständen, daß alle Kräfte ihre Meinung in eigenen Rundfunkorganismen artikulieren könnten, würde nicht ausreichen, einem Unternehmen wie etwa einer Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitung eine Lizenz zu erteilen. Vielmehr müßten die gesellschaftlich relevanten Kräfte auch faktisch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können. Das würde aber nur der Fall sein, wenn diese Kräfte auch finanziell zur Ausnutzung der ihnen gebotenen Chance in der Lage wären.“ Ich will dies nicht fortführen. Das entscheidende Argument der Sozialdemokraten ist, daß wir dafür sorgen müssen, daß dieses Medium nicht ausgeliefert wird denjenigen, die den Zugang zu einem solchen Medium lediglich über die Kapitalkraft finden könnten, wer immer dieses sei, einschließlich der Neuen Heimat oder der Bank für Gemeinwirtschaft oder der Gewerkschaften. Auch wenn diese Einrichtungen als Veranstalter aufträten, woran ich aus einiger Kenntnis einige Zweifel hätte, würde sich mein Standpunkt nicht ändern. Und nun, Herr Klein, sind wir genau an dem Punkt, an dem sich unsere beiden Auffassungen, die in vielen Bereichen auch deckungsgleich sind, trennen. Ich glaube ganz einfach, daß Ihr Unterscheidungsversuch zwischen „bestehenden“ Rundfunkanstalten, die Sie so lassen wollen, wie sie sind, und den „neuen Medien“ einfach scheitert an der Wirklichkeit. Wie könnte man denn private Fernsehveranstaltungen finanzieren? Erstens: über Gebühren. Wir sind uns alle klar darüber, daß so viele zusätzliche Programme über Gebühren nicht abzudecken sind. Dann gäbe es die zweite Möglichkeit: sich aus dem Topf der Inserate und Anzeigen die notwendigen Mittel zu beschaffen. Und sehen Sie, genau an diesem Punkt weiß man, welches Szenario *dann* auf uns zukäme. Der Topf der

Werbeeinnahmen mag sich etwas vergrößern, wenn wir zusätzliche Konkurrenten zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten zulassen. Es mag sich zusätzliche Werbekapazität erschließen lassen, aber eben nur in begrenztem Maß. Bitte, analysieren Sie die Konkurrenzprozesse, die Werbekonkurrenzprozesse auf dem Pressemarkt und den Tod von Zweitzeitungen. Wenn man heute neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten andere private Kabelfernsehinstitutionen, wie immer sie organisiert wären, zulassen würde, so würde dies bedeuten, daß erstens den öffentlich-rechtlichen Anstalten der Löwenanteil der Werbung entzogen würde, daß diese dann über Gebühren finanziert werden müßten. Folge: Die Gebühren müßten gewaltig gesteigert werden, was eine Austrocknung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in greifbare Nähe rücken würde, eine Austrocknung zu „niveauvollen Institutionen“, wie das so schön heißt, die nicht mehr gesellschaftsrelevant die unterschiedlichen Meinungsströme in dieser Gesellschaft artikulieren könnten. Und es würde zweitens auch die Existenz der Zeitungsverleger bedrohen, die so etwas ja manchmal zu beabsichtigen scheinen oder die jedenfalls da mitzuschwimmen scheinen, in einem mir seit Jahrzehnten nur schwer verständlichen Verlegerpolitik. Auch viele Verlegerexistenzen würden untergraben; denn die Idee der Verleger, daß ihnen sozusagen ein Monopol zustünde und sie die einzigen sein könnten und dürften, die, weil sie schon sozusagen Kommunikationsunternehmer sind, die diese Medien betreiben dürften. Diese Idee ist sicher sowohl rechtlich als auch politisch eine vollständige Illusion. Die dritte Möglichkeit wäre pay-TV, eine Finanzierung der einzelnen Sendung, Münzfernsehen. Sie werden mir zugeben, daß, wenn man analysiert, was dann wohl bezahlt würde, was wohl gekauft würde, welche Programme dann gemacht würden, daß damit ein volles Programm, in dem diese Gesellschaft sich darstellen kann, in ihrem Konflikt zwischen den verschiedenen Gruppen, daß dies über ein solches Finanzierungssystem mit Sicherheit nicht machbar ist.

Sehen Sie, ich ziehe daraus nicht den Schluß, daß zusätzliche Kabelprogramme den bestehenden Rundfunkanstalten zugeschlagen werden müßten. Dies alles ist ja noch in relativ weiter Ferne. Ich sage einfach schlagwortartig, wir müssen das, was zeitkommunikativ von Bedeutung ist, aus diesem gesamten Bereich, weiterhin öffentlich-rechtlich (nicht notwendig in den jetzigen Institutionen, aber öffentlich-rechtlich) organisieren. Daneben gibt es Formen der individuellen Kommunikation, Datenübertragungssysteme von Börsennachrichten etc., die selbstverständlich auch eine private Nutzung ermöglichen. Sozialdemokraten meinen, daß die technischen Voraussetzungen, die Netze und was alles dazu notwendig ist, in der öffentlichen Hand verbleiben sollten, daß aber hier dann Formen einer individuellen privatwirtschaftlichen Nutzung selbstverständlich möglich sind.

Lassen Sie mich hierbei dann auch noch eine Randbemerkung machen, die wieder die Politik der Verlegerverbände betrifft. Dies wird natürlich auch – und das ist doch das Hauptbedenken, das wir politisch und ökonomisch haben müssen – zu großen Konzentrationsentwicklungen auf dem Kommunikationsmarkt führen. Bitte informieren Sie sich einmal darüber, was in den Vereinigten Staaten zur Zeit mit Datenübertragungssystemen in Richtung auf Forschung passiert. Die Systeme, die hier aufgebaut werden müssen, sind so kostenintensiv, daß der mittelständische Zeitschriftenverlag sich dieses Instruments nie bedienen könnte. In Amerika ist es vor allem *ein* Konzern, der dies jetzt sehr stark in der Hand hält, das ist der Lockheed-Konzern. Eine ähnliche Entwicklung in der Bundesrepublik würde gerade die mittelständische Struktur der Zeitschriftenverleger zerschlagen. Es ändern sich ja einfach

die Funktionen durch die „neuen Medien“. Die Zeitschrift behält eine Funktion, wie das „browsing“, das heißt also die Funktion nachzublättern, die Funktion der allgemeinen Übersicht. Aber die einzelne Dateninformation, die man braucht, die wird in der Zukunft auf technisch ganz anderem Wege (und sehr viel günstiger als über die Referateorgane) abgerufen werden können. Wenn ich also dies alles sehe und die Diskussion um das Programm „Information und Dokumentation“ des Bundesministers für Forschung und Technologie verfolge, dann frage ich mich manchmal, ob die Politik der Verlegerverbände wirklich im Sinne der Einzelunternehmen erfolgt. Ich habe da meine heftigsten Zweifel.

Was sollten wir tun, meine Damen und Herren? Erstens: Die Parteien müssen den hysterischen Zugriff, der in einer falschen Einschätzung der Medien wurzelt, auf die Medien mildern. Wir müßten souveräne Fachleute in die großen Rollen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Institutionen zu bringen versuchen, die den unabhängigen Journalismus wieder stärken. Wir stehen ja wieder vor einer ganzen Reihe von Entscheidungen in allernächster Zeit, beispielsweise beim Zweiten Deutschen Fernsehen, bei denen die Parteien beweisen können, ob sie den unabhängigen Journalismus stärken wollen oder ob sie das Spiel der auftrumpfenden Machtpolitik, wie beim Norddeutschen Rundfunk, etwa bei der Wahl des ZDF-Intendanten weiterspielen möchten. Ich glaube, wir müssen einen Intendanten (oder überhaupt einen wichtigen Mann in einer Rundfunkanstalt) messen an der journalistischen oder künstlerischen Innovation, die er bringt – und nicht an der Parteiloyalität.

Zweiter Punkt: Wir sollten die Rundfunkanstalten scharf kritisieren wegen des Mangels an Forschung, die sie betreiben. Ich habe dies seit Jahren immer wieder kritisiert. Was hat sich geändert? Nichts. Man hat die Firmen gewechselt, die quantitative Forschung wird nicht mehr von Infratest, sondern von zwei anderen Firmen gemacht. Aber qualitative Forschung, Erforschung der Kommunikationsbedürfnisse der Bürger wird von diesen großen Systemen, die über relativ viel Geld verfügen, viel zu wenig betrieben. Ich glaube also, daß eine *qualitative* programmorientierte Forschung eine der entscheidenden Aufgaben ist, um ein solches System wie das der Rundfunkanstalten zu „revitalisieren“. Und drittens meine ich, daß wir alle möglichen Formen der „Partizipation“ des Zuschauers systematisch organisieren müßten. Das Gespräch mit dem Zuschauer, das der bisherige Intendant des ZDF geführt hat, ist ein erster, wenn auch sicher oft enttäuschender und unbeholfener Versuch, dieses Problem anzugehen. Aber weiterzugehen und alle Möglichkeiten der Partizipation des Zuschauers, des Hineinziehens des Zuschauers ins Programm durchzusetzen, das wäre eine wichtige Aufgabe zur „Revitalisierung“ dieses Systems. Eine Randbemerkung, bevor ich zum Schluß komme, richtet sich noch auf etwas, was Herr Klein gesagt hat. Herr Klein, wir sollten aufhören mit diesem Hin und Her über die Experimente, das zwischen den Parteien zur Zeit bis zur Komik gespielt wird. Ich habe gestern eine Anfrage des Verlegerpräsidenten im ZDF-Fernsehrat gehört, die sich gegen die Tatsache richtet, daß bei der Funkausstellung in Berlin das ZDF in einer Demonstration Nachrichten senden läßt. Selbst dagegen waren die Verleger schon. Das bekommt wirklich komische Züge.

Meine Damen und Herren, man kann politische Grundauffassungen nicht durch scheinempirisch angelegte Experimente „beweisen“. Denken Sie an viele der Modellversuche im Bildungsbereich. Wenn Sie sich ansehen, wie es mit den Gesamtschulen aussieht, so werden die Versuche so angelegt, daß, verzeihen Sie, Herr Hillermeier, in Bayern das Ergebnis sein wird, daß die integrierte Gesamtschule kein System ist, das

unser Bildungswesen voranbringt. Und in Hessen wird herauskommen, daß *nur* die integrierte Gesamtschule in der Lage ist, unsere Kinder vernünftig und demokratisch zu erziehen. Das liegt nicht an den wissenschaftlichen Experimenten, sondern das liegt an den „Eingaben“, an den Grundauffassungen, den politischen Wertauffassungen, die empirisch auch auf breiter Basis nicht zu belegen und zu widerlegen sind. Sie können so viele Experimente machen, wie Sie wollen, meine Damen und Herren, Herrn Dr. Binkowski werden Sie nicht davon überzeugen und Herrn von Loewenstern auch nicht, daß das öffentlich-rechtliche Prinzip für die Rundfunkanstalten eigentlich das gemäße sei. Und ich fürchte, Sie werden auch umgekehrt kein Experiment machen können, mit dem Sie beispielsweise mich überzeugen können, daß unser Rundfunk privat organisiert werden müßte. Also lassen wir diesen Eiertanz um die Experimente.

Meine Schlußbemerkung, meine Damen und Herren, ist noch einmal grundsätzlicher Natur. Und auf die Gefahr, Herr von Loewenstern, daß ich Sie langweile (Sie waren schon in Tutzing), muß ich hier wiederholen, was Sie schon mit aller „Freundlichkeit“ in der „Welt“ kommentiert haben. Ich bin nämlich der Meinung, daß das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem mit einer Reihe von anderen erfolgreichen Institutionen, die in der Bundesrepublik nach 1945 geschaffen worden sind, einer der Garanten der sozialen Stabilität in unserem Land ist. Zu diesen Garanten gehört die Einheitsgewerkschaft, dazu gehört das deutsche System der Sozialversicherung oder die 5%-Klausel im Wahlrecht. Und dazu gehören auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Daß dieses Land stabiler ist als viele andere um uns herum, dies beruht nicht auf dem genialen Geschick einzelner Politiker oder auf Glück, sondern dies beruht auf diesen erfolgreich arbeitenden und sozialen Institutionen. Und zu diesen gehören auch die Rundfunkanstalten bei allen Mängeln, die sie ganz ohne Zweifel haben. Und weil dies so ist, glaube ich erstens, daß wir dieses Problem identifizieren müssen als ein politisches Problem – und es nicht als Politiker ständig wieder wegzuschieben versuchen sollten zu Herrn Benda oder zur Rechtsprechung in einem unglaublichen Prozeß der „Justifizierung“ unserer Politik. Wir dürfen diese Frage nicht den Rundfunkreferaten der Länder oder anderen klugen Insidern überlassen. Hier geht es um eine eminent *politische* Frage, nämlich um die Frage: Wie wollen wir eine ganz entscheidende gesellschaftliche Institution politisch ordnen? Das ist die Grundentscheidung, und das ist eine Entscheidung von hohem Gewicht in diesem Land. Ich bin der Auffassung, es ist eine Frage von einem Gewicht wie etwa der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft oder die neue Ostpolitik oder die Wiederbewaffnung. Deshalb muß jeder wissen, der aus dem medienpolitischen Konsens der letzten Jahre ausbrechen will und der die öffentlich-rechtliche Struktur eintrocknen möchte, machtlos machen möchte, daß dies dann auch zu einem großen gesellschaftlichen Konflikt in unserem Land führen wird.

Lassen Sie mich zum Schluß einfach sagen: Ich habe erlebt vor ein paar Jahren, was vor sich gegangen ist in Bayern, als wir das Volksbegehren Rundfunkfreiheit gemacht haben. Und Sie wissen, in Bayern hat die Sozialdemokratie um 30% und die CSU über 60%. Obwohl die CSU 60% hatte, ging das Volksbegehren Rundfunkfreiheit so aus, daß jetzt in der Bayerischen Verfassung der öffentlich-rechtliche Charakter der Rundfunkanstalten verankert ist.

Ich könnte ja jetzt sagen: das ist gut, wenn solche Konflikte provoziert werden. Das gibt dann die Möglichkeit (parteipolitisch könnte ich das sagen) einer Polarisierung und die Möglichkeit, Gruppen, die sich sonst gegen die Politik der Sozialdemokraten

ausprechen, an die Sozialdemokratie zu binden. Aber ich lasse diesen vordergründigen parteipolitischen Aspekt weg. Ich meine, wir sollten den medienpolitischen Konsens der letzten fünf Jahre nicht waghalsig, aber auch nicht leichtfertig durchbrechen.