

HANS MATHIAS KEPPLINGER

Entsprechen die Programme der öffentlich-rechtlichen (und privaten) Rundfunkveranstalter den Ansprüchen?

Was sind die Ansprüche an die Programme der Rundfunkveranstalter? Um diese einfache Frage geht es. Allerdings ist schon die Nachfrage, wer Ansprüche stellt und worauf sie beruhen, schwer zu beantworten. Noch schwieriger wird die Antwort angesichts der Indikatoren, an denen die Programme gemessen werden sollen. Geht es um einzelne Beiträge oder einzelne Sendungen? Um die Struktur der Angebote zu einem Zeitpunkt? Um die Entwicklung der Angebote über einen längeren Zeitraum? Genügt es, die Programme selbst zu prüfen oder gehört dazu auch eine Antwort auf die Frage, wie sie zustande gekommen sind? Ich werde diese Fragen vor allem anhand der Berichterstattung von ARD und ZDF behandeln, weil dort das Verhältnis von Programmanforderung und Programmpraxis etwas klarer ist als bei den privaten Anbietern und weil eine umfassende Behandlung des Themas in der verfügbaren Zeit nicht möglich ist. Dabei werde ich fünf Aspekte behandeln: Qualitätskriterien, Programmkritik, Programmoraussetzungen, Rolle der „Medienwächter“ und Vorgaben an die Redaktionen. Im Anschluss daran werde ich einige Schlussfolgerungen ziehen.

I. Qualitätskriterien

Erste Anhaltspunkte für die Ansprüche, die an die Programme zu stellen sind, geben die Programmrichtlinien für ARD¹ und ZDF². Gemeinsam ist beiden Dokumenten das Bekenntnis zur Förderung allgemein anerkannter gesellschaftlicher Ideale – Friede, Freiheit und Toleranz; zu allgemein anerkannten individuellen Werten – Information, Bildung und Unterhaltung; sowie zu allgemein anerkannten Grundsätzen des Journalismus – Sorgfalt, Objektivität, Vielfalt. Diesen Forderungen wird jeder zustimmen. Aber wie können, und wie sollen sie verwirklicht werden? In den Richtlinien der ARD werden zuweilen Forderungen als Tatsachenbehauptungen formuliert. So heißt es dort lapidar: „Die ARD vermittelt und fördert Kultur, Kunst und Wissen-

¹ Vgl. Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen“ und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten (Richtlinien gemäß § 11 RfStV) vom 30. 03. 2004. Vgl. hierzu auch den Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Angebote und Programme....“, in: ARD (Hrsg.), ARD-Jahrbuch 06. Hamburg o. J. (2006), S. 375-392.

² Vgl. Richtlinien für die Sendungen des „Zweiten Deutschen Fernsehens“ vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 19. März 2004.

schaft“ und: „... die Programme und Angebote ... tragen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bei“. Was ist die Funktion dieser Formulierungen? Erfüllt die ARD per definitionem diese Aufgaben oder sollen sie von der Frage abhalten, ob und wie es geschieht? Gelegentlich finden sich Generalklauseln, die apodiktische Forderungen aushebeln. So wird in den Programmrichtlinien für das ZDF das Verbot, die Institutionen Ehe und Familie in Frage zu stellen, durch den Zusatz relativiert, „analytische und kritische Auseinandersetzungen“ seien „sinnvoll, wenn sie nicht im Übermaß gesendet werden“. Die gleiche Immunisierungsfunktion erfüllt in den Programmrichtlinien der ARD der Hinweis, die Beiträge hätten „in ihrer Gesamtheit der Vielfalt der Meinungen zu entsprechen“. Was heißt „nicht im Übermaß“ – und wer bestimmt nach welchen Kriterien das zulässige Maß? Was ist die „Gesamtheit“ der Beiträge? Sind damit alle Beiträge in einer Woche, einem Jahr oder einem Jahrzehnt gemeint? Wer entscheidet darüber? Und wann fällt die Entscheidung – vor oder nach Abschluss einer empirischen Analyse?

ARD und ZDF erheben mit ihren Forderungen nach Objektivität und Unparteilichkeit, nach Sorgfalt und Fairness den berechtigten Anspruch, ihre Zuschauer über die Wirklichkeit zu informieren. Das Fernsehen kann die Welt zwar nicht so darstellen, wie sie „ist“. Es soll sie jedoch so zeigen, wie sie sich sachkundigen Beobachtern darstellt. Dieser Gedanke findet sich in der Forderung, dass bei der Berichterstattung über selbst initiierte Meinungsumfragen angegeben werden muss, ob sie „repräsentativ“ sind – also einen Schluss auf die tatsächliche Meinungsverteilung in der Gesellschaft zulassen. Daneben taucht die dargestellte Wirklichkeit als Urteilkriterium nur in den Programmrichtlinien des ZDF auf. Dort heißt es, die „Zerrüttung von Ehe und Familie“ dürfe „nicht als Normalfall erscheinen“ – was problematisch wäre, falls es sich um den Normalfall handeln sollte. Dürfte dann das ZDF Ehe und Familie nicht realitätsgerecht darstellen? Außerdem heißt es, die „Darstellung von kriminellen Handlungen“ dürfe nicht den Eindruck hervorrufen, dass sie „eine über das Maß der Wirklichkeit hinausgehende Verbreitung haben“, was jedoch nicht nur im ZDF permanent und folgenlos geschieht, weil schwere Verbrechen in der Berichterstattung aller Fernsehsender weit überrepräsentiert sind.³

Mit den wenigen Beispielen ist die Spannweite der Problematik angedeutet. Ein Teil der Forderungen ist so allgemein, dass sie einen sehr großen Handlungsspielraum gewähren und damit allenfalls extreme Auswüchse ausschließen. Ein Teil der Forderungen besitzt einen mittleren Allgemeinheitsgrad. Ihre Bindewirkung wird jedoch durch Ausnahmeregelungen entkräftet. Einige wenige Forderungen sind so genau, dass ihre Erfüllung überprüft werden kann. Sie sind jedoch z. T. an sich problematisch und werden z. T. nicht ernst genommen.

In der kommunikationswissenschaftlichen Literatur zur Qualität der Medienangebote spielen die damit verfolgten Ziele und Zwecke nur eine untergeordnete Rolle.

³ Vgl. Medien Tenor Forschungsbericht Nr. 143 von April 2004, S. 32-33. Siehe auch *Winfried Scharf, Hans-Ulrich Mühlentfeld, Ralf Stockmann*, Zur Kriminalitätsberichterstattung in der Presse 1996, in: *Publizistik* 44 (1999), S. 445-462.

Stattdessen geht es um fünf Dimensionen der aktuellen Berichterstattung – die Vielfalt und die Relevanz der Angebote, die Professionalität ihrer Gestaltung, die Akzeptanz beim Publikum und die Rechtmäßigkeit der Inhalte und ihrer Entstehung.⁴

Jede der fünf Dimensionen wird schrittweise mit zunehmender Spezifizierung in Teilaspekte untergliedert – die Forderung nach Vielfalt z. B. in strukturelle Vielfalt und in inhaltliche Vielfalt. Dabei werden auf der ersten Stufe Informationsvielfalt und Meinungsvielfalt unterschieden. Auf der zweiten Stufe werden verschiedene Aspekte der Informationsvielfalt unterschieden – Vielfalt der geographischen Räume, der kulturellen Gruppen usw. Ähnlich wird die Forderung nach Relevanz schrittweise differenziert. Dabei werden drei Relevanzebenen unterschieden – Relevanz für die Gesamtgesellschaft, Relevanz für einzelne Gruppen, Organisationen und Institutionen sowie Relevanz für Individuen. Außerdem werden zwei Relevanzniveaus identifiziert – quantitative und qualitative Aspekte von Relevanz. Zu den quantitativen Aspekten gehören u. a. die Zahl der betroffenen Personen und die Eintrittswahrscheinlichkeit z. B. eines Schadens. Zu den qualitativen Aspekten zählen u. a. die Intensität eines Schadens, die Bedeutung der tangierten Werte, die räumliche Nähe des Ereignisses usw.

Die Ausdifferenzierung der fünf Qualitätsdimensionen ist hier weder möglich noch notwendig. Bedeutsam ist jedoch, dass hier eine Reihe von Indikatoren vorgelegt wird, anhand derer die Qualität der Berichterstattung überprüft werden kann. Diese Indikatoren sind z. T. den jeweils zuständigen Fachgebieten entnommen – die Indikatoren für die Relevanz der Berichte über tatsächliche oder mögliche Schäden z. B. der Risikoforschung, die Indikatoren für die Professionalität der Darstellung z. B. der Nachrichtenforschung, die Indikatoren für die Akzeptanz der Beiträge z. B. der Gratifikationsforschung. Die kommunikationswissenschaftlichen Ansätze sind deshalb praktikabler als die erwähnten Programmgrundsätze. Allerdings leiden sie unter einem ähnlichen Mangel: Ein Teil der Qualitätsindikatoren kann anhand der Programme allein nicht beurteilt werden. Dazu sind Hintergrundinformationen erforderlich, die ein normaler Fernsehzuschauer nicht hat. Ob die Fernsehanstalten in ihren Nachrichten die Zahl der Täter und Opfer eines gewaltsamen Konfliktes objektiv oder verzerrt darstellen, kann man nur beurteilen, wenn man weiß, welche Informationen über die Zahl der Täter und Opfer vorliegen. Prüfen kann die Qualität der Berichterstattung deshalb nur, wer hinter die Beiträge blickt, auf die Entstehung der Berichte und die Quellen der Informationen. Genau hieran mangelt es der kommunikationswissenschaftlichen Qualitätsforschung.

II. Programmkritik

Bei der Programmkritik sind qualitative und quantitative Ansätze zu unterscheiden.

Qualitative Programmkritik orientiert sich explizit oder implizit an normativen Vorgaben und beurteilt die Programmangebote danach. Ein bekanntes Beispiel hierfür

⁴ Vgl. *Heribert Schatz, Winfried Schulz, Qualität von Fernsehprogrammen. Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem*, in: *Media Perspektiven* 1992, S. 690-712.

ist der Deutsche Fernsehpreis. Legt man die Auszeichnungen des letzten Jahres zugrunde, stehen die öffentlich-rechtlichen Sender hervorragend da: Von den 27 regulären Preisen gingen 21 an ARD und ZDF. Auf die ARD allein entfielen – ohne gesonderte Zählung der Doppelauszeichnung von Dritten Programmen – 21 Preise. Alle vier Preise für Informationsangebote – Beste Dokumentation (ARD), Beste Reportage (ARD), Beste Moderation Information (ARD) und Beste Informationssendung (ZDF) – gingen an die öffentlich-rechtlichen Sender. Die Privatsender konnten nur bei Unterhaltungssendungen, bei der Studioausstattung und bei der Fernsehtechnik punkten.

Die vielfältige Auszeichnung der öffentlich-rechtlichen Programme steht im Widerspruch zu der massiven Kritik zahlreicher Beobachter. Dazu zwei Beispiele: Anlässlich des 46. Historikertages 2006 in Konstanz kritisierten mehrere Referenten die Geschichtssendungen der öffentlich-rechtlichen Sender, insbesondere des ZDF, denen sie eine einseitige und irreführende Geschichtsdarstellung aus der Opferperspektive anhand von Zeitzeugen vorwarfen, deren emotionale Aussagen oft auf nachträglich erworbenem Wissen beruhten.⁵ Am Vorabend des 11. Mainzer Mediendisputs 2006 beklagte bei einer halböffentlichen Veranstaltung im Foyer des SWR der Fernsehjournalist Dagobert Lindlau die seiner Meinung nach schwindende Kritikfähigkeit der Fernsehreporter. Der Fernsehautor Jürgen Bertram kritisierte die Abwendung von tiefer gehenden Analysen und die Hinwendung zu Oberflächenbetrachtungen, eine wachsende Neigung zum Boulevardjournalismus. Der Publizist Bernd Gäbler moierte einen Verlust der gesellschaftlichen Mitte im Publikum sowie eine zu große Rücksichtnahme auf Wirtschaftsunternehmen im Programm.⁶

Sowohl die Auszeichnungen als auch die Kritiken verweisen auf den gleichen Schwachpunkt der qualitativen Programmkritik, die Abhängigkeit der Urteile von den sehr unterschiedlichen Erwartungen der Urteilenden. Angesichts der sehr allgemein gehaltenen Anforderungen der Programmrichtlinien sind diese Unterschiede legitim, woraus jedoch folgt, dass die Programmrichtlinien für eine qualitative Programmkritik allenfalls im Ausnahmefall eine hinreichende Grundlage bieten. Quantitative Programmkritik kommt weitgehend ohne normative Prämissen aus, wirft dafür aber methodische Fragen und Interpretationsprobleme auf. Die drei Hauptsäulen der quantitativen Untersuchungen bilden Strukturanalysen der Programmangebote innerhalb z. B. eines Jahres, Verlaufsstudien, die Veränderungen der formalen und inhaltlichen Merkmale über einen längeren Zeitraum verfolgen sowie themenbezogene Fallstudien z. B. zur Darstellung von Gewalt.

Die Hauptergebnisse der Strukturanalysen⁷ lauten: In den Programmen der ARD und des ZDF ist der Anteil der Informationssendungen, der Sportübertragungen und der Kinderprogramme deutlich größer als in den Programmen von RTL, SAT.1 und

⁵ Vgl. u. a. Der Tagesspiegel, 25. 9. 2006; Die Welt, 29. 9. 2006; Süddeutsche Zeitung, 5. 10. 2006.

⁶ Vgl. Allgemeine Zeitung Mainz, 10. 11. 2006.

⁷ Hierbei handelt es sich um die Studien des IFEM Instituts für empirische Medienforschung unter Leitung von Udo Michael Krüger im Auftrag von ARD und ZDF sowie einer Forschergruppe unter Leitung von Hans-Jürgen Weiß im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten. Eine vergleichbare Studie führt die Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung durch.

ProSieben. In den Programmen von RTL, SAT.1 und ProSieben ist dagegen der Anteil der nonfiktionalen Unterhaltung (Gesprächsformen, Spielshows, Comedys u. a.) sowie der Werbung deutlich größer als in den Programmen der ARD und des ZDF. Der höhere Anteil der Informationsangebote der öffentlich-rechtlichen Sender resultiert aus dem höheren Anteil an Magazinen, Nachrichten und Dokumentationen. Dagegen ist der Anteil der Doku-Soaps, die zu den nonfiktionalen Angeboten gerechnet werden, in den Programmen der Privatsender größer als in den Programmen der öffentlich-rechtlichen Sender.⁸ Das Hauptproblem solcher Strukturvergleiche ist ihre Interpretation: Was bedeutet z. B. die intensive Berichterstattung der Nachrichten von ARD und ZDF über innenpolitische Institutionen und Akteure? Handelt es sich um einen Beleg dafür, dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihren Informationsauftrag besonders gut erfüllen oder handelt es sich um einen Beleg dafür, dass sich die politischen Akteure in den Nachrichten der öffentlich-rechtlichen Sender besonders gut in Szene setzen können? Eine Antwort darauf geben die relativ grob angelegten Strukturanalysen nicht.

Anhand von Verlaufsstudien kann eine der zentralen Fragen des dualen Systems geklärt werden: Stimmt die sogenannte „Konvergenz-These“?⁹ Sie besagt, dass die öffentlich-rechtlichen Sender im Interesse hoher Einschaltquoten ihre Programmangebote den Angeboten der privaten Sender anpassen. Die These beruht auf der Vermutung, die Programmverantwortlichen seien der Überzeugung, die Rundfunkgebühren ließen sich auf Dauer nur rechtfertigen, wenn die Sender ein großes Publikum erreichen. Der Erhaltung des Systems würde sein ursprünglicher Auftrag geopfert. Mehrere Konvergenzanalysen belegen diese These, weil der Anteil der reinen Informationssendungen von ARD und ZDF auf Kosten einer Mischform aus Information und Unterhaltung gesunken ist,¹⁰ bzw. weil der Rückgang des Informationsanteils von ARD und ZDF von einem steigenden Unterhaltungsanteil begleitet wird.¹¹ In einer methodisch besonders aufwendigen Studie heißt es zusammenfassend, dass die Angebote der „öffentlich-rechtlichen Programme ... weniger vielfältig geworden sind und ... sich unter Vielfaltsgesichtspunkten kaum mehr von den privaten Vollprogrammen unterscheiden“.¹²

⁸ Vgl. Udo Michael Krüger, Thomas Zapf-Schramm, Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot, in: Media Perspektiven 2006, S. 201-221.

⁹ Vgl. hierzu u. a. Klaus Merten, Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. Eine Langzeituntersuchung 1980 – 1993. Münster: LIT Verlag 1994; Michael Jäckel, Hans-Bernd Brosius (Hrsg.), Nach dem Feuerwerk: 20 Jahre duales Fernsehen in Deutschland. Erwartungen, Erfahrungen, Perspektiven, München, R. Fischer 2005.

¹⁰ Vgl. Klaus Merten a.a.O., S. 81 ff. Problematisch an dieser wie einigen anderen Studien ist, dass nicht die Programme selbst, sondern die Programmankündigungen in Programmzeitschriften untersucht wurden.

¹¹ Vgl. Ulrich W. Steinbach, Entpolitisierung durch Dualisierung? Eine empirische Analyse zur Veränderung der Fernsehprogrammangebote in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Daniel Rölle, Petra Müller, Ulrich W. Steinbach, Politik und Fernsehen. Inhaltsanalytische Untersuchungen, Wiesbaden 2001, S. 161-257; siehe hierzu auch Barbara Pfetsch, Konvergente Fernsehformate in der Politikberichterstattung? Eine vergleichende Analyse öffentlich-rechtlicher und privater Programme 1985/86 und 1993, in: Rundfunk und Fernsehen 44 (1996), S. 479-498.

¹² Vgl. Constanze Rossmann, Annette Brandl, Hans-Bernd Brosius, Der Vielfalt eine zweite Chance? Eine Analyse der Angebotsstruktur öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehsender in den Jahren 1995, 1998 und 2001, in: Publizistik 48, S. 427-453.

Noch klarer wird das Bild, wenn man Spezialstudien zur Entwicklung einzelner Inhalte und Darstellungsweisen heranzieht. So belegen zwei unterschiedlich angelegte Studien, dass die privaten Sender in ihren aktuellen Sendungen nach wie vor häufiger über Gewalt berichten als die öffentlich-rechtlichen Sender. Allerdings hat sich der Anteil der Gewaltdarstellungen in den Hauptnachrichten der öffentlich-rechtlichen Sender dem entsprechenden Anteil in den Nachrichtensendungen der privaten Sender deutlich angenähert. Die Zunahme der Gewaltdarstellungen ging einher mit einer Abnahme der Einstellungsdauer, so dass innerhalb einer Zeiteinheit mehr Gewaltdarstellungen präsentiert werden als früher. Auch damit haben sich die öffentlich-rechtlichen Sender den privaten Sendern angeglichen.¹³ In die gleiche Richtung deutet die Entwicklung der formalen Gestaltung der Politikberichte. In den Hauptnachrichtensendungen von ARD und ZDF ist die Länge der Schnittsequenzen in Filmberichten innerhalb von 15 Jahren von durchschnittlich 22 Sekunden auf durchschnittlich 9 Sekunden zurückgegangen. Die Dauer der Stellungnahmen von Politikern wurde im gleichen Zeitraum von durchschnittlich 34 Sekunden auf durchschnittlich 15 Sekunden verkürzt. Die Politikberichterstattung der beiden öffentlich-rechtlichen Sender hat sich damit formal weitgehend der Politikberichterstattung der Privatsender angeschlossen.¹⁴

Mit den skizzierten Befunden soll nicht der Eindruck erweckt werden, es gäbe keine Unterschiede mehr zwischen der aktuellen Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen und privaten Sender. Nach wie vor existieren solche Unterschiede und sie fallen vielfach zugunsten der öffentlich-rechtlichen Programme aus. Dennoch deuten die meisten Befunde darauf hin, dass sich die öffentlich-rechtlichen Sender eher den privaten angepasst haben als umgekehrt.¹⁵ Dies wird umso deutlicher, je differenzierter die quantitativen Inhaltsanalysen angelegt sind. Allerdings kann man einige Veränderungen auch als eine Anpassung an allgemeine Trends der Medienberichterstattung auffassen. So sind z. B. auch in der Berichterstattung der Qualitätszeitungen die Politikerzitate innerhalb der letzten 15 Jahre immer kürzer geworden.¹⁶ Aus den festgestellten Veränderungen der Programmangebote folgt auch nicht notwendigerweise, dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihrem Programmauftrag nicht mehr gerecht werden. Eines aber zeigen die vorliegenden Daten mit großer Klarheit: Die Programme von ARD und ZDF sind nicht mehr das, was sie einmal waren, was den Schluss zulässt, dass die Programmverantwortlichen ihre Aufgabe heute anders verstehen als früher.

¹³ Peter Winterhoff-Spurk, Dagmar Unz, Frank Schwab, Häufiger, schneller, variabler. Ergebnisse einer Längsschnittuntersuchung über Gewalt in den TV-Nachrichten, in: Publizistik 50 (2005), S. 225-237; siehe hierzu auch Thomas Bruns, Veränderung der Gewaltberichterstattung im politischen Informationsprogramm des öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehens von 1986-1994. Eine Längsschnittanalyse, Köln 1998.

¹⁴ Vgl. Wolfgang Donsbach, Katrin Büttner, Boulevardisierungstrend in deutschen Fernsehnachrichten. Darstellungsmerkmale der Politikberichterstattung vor den Bundestagswahlen 1983, 1990 und 1998, in: Publizistik 50 (2005), S. 21-38.

¹⁵ Die Konvergenzanalysen wurden durchgeführt, bevor die Sendedauer zahlreicher Magazine verringert wurde. Der in den Konvergenzanalysen dokumentierte Prozess ist folglich inzwischen weiter fortgeschritten.

¹⁶ Vgl. Jürgen Wilke, Carsten Reinemann, Die Normalisierung des Sonderfalls? Die Wahlkampfberichterstattung der Presse 2005 im Langzeitvergleich, in: Christina Holtz-Bacha (Hrsg.), Die Massenmedien im Wahlkampf. Die Bundestagswahl 2005, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften 2006, S. 306-337.

III. Programm Voraussetzungen

In der bisherigen Betrachtung wurde mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass in eine Analyse der Qualität der Fernsehprogramme auch das Verhältnis von Dargestelltem und Darstellung einbezogen werden muss. Dazu einige aktuelle Beispiele. Im Juli 2005 entließ der Hessische Rundfunk seinen Sportchef Jürgen Emig, weil dieser Geld dafür verlangt hatte, dass der Sender im Fernsehen über Sportveranstaltungen berichtet. Ein Mitglied des Rundfunkrats des HR erklärte in einem Interview mit dem NDR, die „Systematik (sei) den Gremien bekannt“ gewesen. Emig sei „sogar dafür gelobt (worden), weil er es geschafft hat ... Drittmittel zu rekrutieren“. Allerdings sei in den Gremien niemand „auf die Idee gekommen, dass ... diese Produktionskostenzuschüsse nicht zu 100 Prozent an den Sender“¹⁷ gingen. Emig hatte einen Teil der Gelder über eine Marketing-Firma seiner Frau, die in das Geschäft involviert war, abgezweigt.

Ebenfalls im Jahr 2005 wurde bekannt, dass verschiedene Produktionstöchter der ARD über mehrere Jahre Schleichwerbung betrieben hatten. Betroffen waren davon Serien wie „Marienhof“, „In aller Freundschaft“, „Der Fahnder“ und „Tatort“. So hatte es die Bavaria-Film GmbH zugelassen, dass für die Serie „Marienhof“ professionell Schleichwerbung akquiriert wurde. Für zehn Platzierungen wurden 175.000 Euro berechnet. Die Werbebotschaften, Markenzeichen und Firmennamen, wurden im Bild präsentiert und auch in die Dialoge aufgenommen. Ähnlich verfuhr das ZDF etwa in der Serie „Samt und Seide“.¹⁸

Im Sommer 2006 wurde bekannt, dass die ARD seit 1999 den Radrennfahrer Jan Ullrich dafür bezahlt hatte, dass er für „besondere Berichterstattungsmöglichkeiten“ zur Verfügung steht. Laut Presseberichten seien mit Ullrich neben einer jährlichen „Grundsumme“ von 195.000 Euro für den Fall eines Sieges bei der Tour de France 65.000 Euro, für den zweiten oder dritten Platz entsprechend weniger vereinbart worden.¹⁹ Der für den Vertrag verantwortliche ARD-Programmdirektor räumte ein, es sei ein Fehler gewesen, dass er den Vertrag nicht gelesen, sondern seinen Mitarbeitern vertraut habe.²⁰

Anfang September 2006 präsentierte Johannes B. Kerner in der nach ihm benannten Talkshow die 14 Jahre alte Stephanie, die auf dem Schulweg entführt, fünf Wochen

¹⁷ ZAPP am 6. 7. 2005.

¹⁸ Vgl. Volker Lilienthal, Selbstkommerzialisierung als Legitimationsverlust. Schleichwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Frank Werneke (Hrsg.), Die bedrohte Instanz. Positionen für einen zukunftsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Berlin 2005, S. 140-150; siehe auch Volker Lilienthal, Von der Wirklichkeit überholt. Product Placement und Schleichwerbung, in: Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der BRD (Hrsg.), Fernsehen in Deutschland 2005, Berlin 2005, S. 179-182; ARD-Jahrbuch 2006, S. 157 f.

¹⁹ In den Jahren 1980/81 hielten es nur 25 % der deutschen Journalisten für vertretbar, dass man für wichtige Informationen, die man anders nicht erhalten würde, Geld zahlt. Vgl. Renate Köcher, Spürhund und Missionar. Eine vergleichende Untersuchung über Berufsethik und Aufgabenverständnis britischer und deutscher Journalisten, Diss. rer. pol., Ludwig-Maximilians-Universität München 1985, S. 144.

²⁰ Vgl. epd medien Nr. 71 vom 9. 9. 2006.

gefangen gehalten, wiederholt misshandelt und mehrfach vergewaltigt worden war.²¹ „Betreut“ wurde Stephanie von einer Psychologin, die das Mädchen erst kurz vorher persönlich getroffen hatte. Der frühere Ordinarius für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie an der Universität München, Joest Martinius, bezeichnete die Betreuung und mediale Verwertung Stephanies als einen Skandal, dessen Ausmaß „die Öffentlichkeit noch nicht begriffen“ hat.²²

Anfang Dezember 2006 hatten die Redakteure der politischen ARD-Talkshow „Sabine Christiansen“ den ehemaligen Schachweltmeister Garri Kasparow, einen bekannten Kritiker von Präsident Wladimir Putin, in die Sendung zunächst ein- und dann eingeladen. Nach Angaben der Redaktion hatte die Ausladung technische Gründe. Laut dem früheren ARD-Korrespondenten in Moskau, Klaus Bednarz, der ebenfalls zunächst ein- und dann eingeladen wurde, ist die Ausladung eine Folge politischen Drucks gewesen. Die Gründe sind nach wie vor unklar.²³

Es wäre verlockend, die Besonderheiten der einzelnen Fälle vor dem Hintergrund der eingangs angesprochenen Programmkriterien zu diskutieren, was jedoch den Blick auf das hier Wesentliche verstellen würde. Trotz aller Unterschiede haben alle Fälle zwei Gemeinsamkeiten: Erstens, ihre Problematik liegt im Vorfeld der Sendungen und kann von einem normalen Fernsehzuschauer an den Beiträgen nicht festgestellt werden. Zweitens, alle Fälle ereigneten sich an der Peripherie der öffentlich-rechtlichen Anstalten – bei Tochterfirmen, bei freien Unternehmen, die für sie produzieren sowie bei anderen Kooperationspartnern.²⁴ Sofern die Verantwortlichen von ARD und ZDF die Vorgänge kannten, waren ihnen Verstöße gegen Programmrichtlinien möglicherweise nicht bewusst, und falls sie ihnen bewusst waren, konnten sie kaum etwas gegen die Verursacher ausrichten, weil es sich um mehr oder weniger unabhängige Unternehmen handelte, auf deren Kooperation die Sender in hohem Maße angewiesen sind. Dies führt zu der Frage, ob und wie die Aufsichtsgremien ihre Arbeit wahrnehmen.

IV. „Medienwächter“

Auskunft über das Selbstverständnis und die Tätigkeit der „Medienwächter“ liefert eine anonyme Befragung aller 940 Rundfunk-, Fernseh- und Medienräte aus dem Jahr

²¹ 1980/81 waren 55 % der deutschen Journalisten der Überzeugung, der Schutz der Persönlichkeit sei wichtiger als das Informationsinteresse der Bevölkerung; 33 % vertraten die gegenteilige Ansicht. Vgl. *Renate Köcher*, a.a.O., S. 153.

²² Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 3. Dezember; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. und 15. Dezember.

²³ Vgl. FAZ vom 13., 15. und 18. Dezember 2006.

²⁴ Ein Beispiel ist der Vertrag mit Harald Schmidt, den die ARD über ihre Tochtergesellschaft Degeto mit Schmidt's Produktionsfirma, der Schmidt & Kogel GmbH, abgeschlossen hat. Wegen der Zwischenschaltung der Degeto mussten die Sender der ARD den Vertrag nicht ihren Rundfunkräten vorlegen. Vgl. FAZ vom 12. November 2004. In diesen Zusammenhang gehört auch der Verkauf von Anteilen des ZDF an der Produktionsfirma Medi Cine, an die das ZDF zuvor seinen Ableger ZDF.newsmidia verkauft hatte, die eng mit Pharmafirmen zusammen arbeitete. Vgl. FAZ vom 19. Dezember 2006.

1998.²⁵ Mindestens so ergiebig wie die Antworten der Befragten sind die Umstände, unter denen die Befragung durchgeführt wurde. Teilweise wurden die Räte bevormundet, teilweise fielen sie in selbst gewähltes Schweigen. Nachdem die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten die Umfrage beraten hatte, leiteten die Anstalten die Fragebögen mit der Anmerkung weiter, sie sollten zurückhaltend behandelt werden, weil die Ergebnisse für die Anstalten problematisch sein könnten. Der damalige Intendant des Hessischen Rundfunks teilte in Übereinstimmung mit dem Rundfunkrat mit, dass sich der Sender nicht an der Umfrage beteiligen würde und ließ die Fragebögen zurückschicken. Die Medienräte der Medienanstalt Berlin-Brandenburg gaben an, nicht an der Befragung teilzunehmen, weil sie Rückschlüsse auf einzelne Mitglieder befürchteten. In anderen Fällen wurden die Fragebögen erst nach internen Beratungen mit Verzögerung weitergeleitet.

Die Räte vertreten die gesellschaftlich relevanten Gruppen gegenüber den öffentlich-rechtlichen bzw. privaten Rundfunkanstalten. Sie mögen sich als Vertreter dieser Gruppen betrachten, der Öffentlichkeit gegenüber fühlt sich ein Großteil jedoch nicht verantwortlich.²⁶ Die Mehrheit sieht zumindest keine Veranlassung, der Öffentlichkeit gegenüber zu erklären, welche Medien sie nutzt, wie sie von möglichen Verstößen gegen die Programmrichtlinien erfährt, nach welchen Kriterien sie journalistische Produkte beurteilt und wie sie die Effektivität der Tätigkeit der Räte einschätzt. Diese Verweigerungshaltung hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. So hatten sich 1987 an der ersten quantitativen Befragung der Ratsmitglieder noch 64 % beteiligt,²⁷ 1998 waren es nur noch 38 %.²⁸

Die Vorstellungen der Räte von den Berufsnormen, die Journalisten befolgen sollen, können den Programmrichtlinien der Sender mehr oder weniger entsprechen. Je eindeutiger sie das tun, desto eher werden die Räte sich vermutlich für die Einhaltung der Programmrichtlinien einsetzen. Die damit verbundene Problematik soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden. Die Programmrichtlinien der ARD und des ZDF verlangen eine objektive, unparteiliche, ausgewogene Berichterstattung. Die Hälfte der Räte (51 %) hält es aber für vertretbar, wenn Journalisten in einem Hintergrundbericht Informationen, die ihre eigene Sichtweise stützen, „bewusst in den Vordergrund“ rücken. Zwanzig Jahre früher waren es deutlich weniger (37 %). Ein Fünftel der Räte (19 %) hält es sogar für vertretbar, wenn Journalisten in einem Hintergrundbericht

²⁵ Vgl. zum Folgenden *Hans-Bernd Brosius, Patrick Rössler, Claudia Schulte zur Hausen*, Zur Qualität der Medienkontrolle: Ergebnisse einer Befragung deutscher Rundfunk- und Medienräte, in: *Publizistik* 45 (2000), S. 417-441.

²⁶ Die Verweigerung der Räte gegenüber der Öffentlichkeit findet ihre Entsprechung in der Geheimhaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die sich mit Erfolg dagegen wehren, dass die detaillierten Berichte der Rechnungshöfe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

²⁷ Vgl. *Hans Mathias Kepplinger, Thomas Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernseherte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung, Frankfurt, IMK 1989; *Hans Mathias Kepplinger*, Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: *Ernst-Joachim Mestmäcker* (Hrsg.), Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1988, S. 453-493.

²⁸ Die Bereitschaft zur Mitarbeit war bei den Rundfunkräten deutlich größer als bei den Medienräten (46 % vs. 36 %). Die Medienräte einiger Landesmedienanstalten sind stark unterrepräsentiert.

Informationen, die ihrer Sichtweise widersprechen, „bewusst in den Hinterrund“ treten lassen. Zwanzig Jahre früher waren es halb so viele (10 %). Mehr als ein Drittel der Medienräte (36 %) und nahezu die Hälfte der Rundfunkräte (44 %) hält es für richtig, wenn Journalisten in einem Bericht über eine Partei, die sie für gefährlich halten, ausdrücklich auf die von ihnen gesehene Gefahren hinweisen. Zwanzig Jahre vorher war nur ein Fünftel (19 %) dieser Ansicht. Aufgrund dieser und einer Reihe anderer Ergebnisse kann man zwei Feststellungen treffen. Erstens, die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten schotteten sich heute stärker als früher gegenüber der Öffentlichkeit ab. Zweitens, ihre Kriterien zur Beurteilung von journalistischen Leistungen haben sich zumindest in Teilbereichen der oben genannten Qualitätsvorgaben verändert. Dies führt zu der Ausgangsfrage nach den Kriterien zurück.

V. Vorgaben an die Redaktionen

Die Programmrichtlinien stellen nur einen unter mehreren Anforderungskatalogen dar, die der Öffentlichkeit nur zum Teil bekannt sind. Einen seltenen Blick hinter die Kulissen vermittelt zudem das Konzeptpapier zur Formatierung der „Landesschau Rheinland-Pfalz“ des SWR, das am 25. August 2006 per E-Mail 100 Redakteuren und Mitarbeitern der Regionalsendung zugeleitet wurde.²⁹ Dort werden sieben sogenannte „Herzpunkte“ aufgelistet. Erläuternd heißt es dazu: „Je mehr Landesschau-Herzpunkte ein Film hat, umso höher ist seine Anziehungskraft auf den Zuschauer“. Im Folgenden werden die sieben „Herzpunkte“ mit jeweils dem ersten aus einer Reihe von Beispielen aufgelistet: „1. Sex&Crime (Filialeiterin in Boppard ersticht Aushilfe ...) 2. Prominenz (Kardinal Lehmann wird 70 ...) 3. Schicksal (Tödliche Unfälle wie zum Beispiel Radfahrer totgefahren – steckte in der Windschutzscheibe ...) 4. Katastrophe (Schwere Unfälle mit vielen Toten ...) 5. Geld (Blick in die Welt der Schönen und Reichen wie in der Serie über Schlossherr ...) 6. Kinder (Umfrage: woher kommt das Christkind etc. ...) 7. Tiere (Hund holt sich allein Frühstück beim Metzger ...)“.

Im weiteren Verlauf geht es unter dem Stichwort „Aufmacher ‚Rotlicht/Blaulicht‘“ darum, wie die Sendungen zu beginnen haben. Dazu heißt es: „Der Aufmacher der Landesschau Rheinland-Pfalz will die Zuschauer in die Sendung ziehen. Die Themen kommen aus dem Bereich Boulevard. Die Stücke erzählen eine Straftat nach, einen Unfall, Themen aus dem Bereich der Polizei und Justiz. Wir gehen damit bewusst ins Milieu und wollen über kuriose Fälle von Kriminalität und über Unglücke berichten, die das Maß der Normalität überschreiten. Auf jeden Fall sollte eines der folgenden ‚Herzpunkte‘ den Aufmacher stützen: Schicksal, Sex&Crime und Katastrophe. Wenn dazu noch Kinder, Prominente oder Tiere betroffen sind, erhöht das die Anziehungskraft des Aufmachers auf die Zuschauer zusätzlich“. Dies alles wird von Hinweisen

²⁹ Vgl. „Herzpunkte“. SWR-internes Konzeptpapier zur Formatierung der Landesschau Rheinland-Pfalz“, in: epd medien Nr. 71 vom 9. September 2006, S. 31-36; siehe dazu auch Volker Lilienthal, Mainzer Mutationen. Am Beispiel SWR: Regionales auf dem Boulevard, in: epd medien Nr. 71 vom 9. September 2006, S. 3-5.

begleitet, wie die fragwürdigen Zielvorgaben journalistisch einwandfrei umgesetzt werden können, etwa indem nachgestellte Szenen gekennzeichnet werden und wie das geschehen kann.³⁰

Bemerkenswert an diesem Leitfaden ist vor allem, dass die Qualitätskriterien in den oben angesprochenen Programmrichtlinien und Qualitätskatalogen keine Rolle spielen. Hier geht es nicht darum, das aktuelle Geschehen seiner erkennbaren Bedeutung entsprechend so weit wie möglich sachgerecht darzustellen. Das Geschehen selbst erscheint vielmehr nur noch als Rohstoff, der so ausgewählt und behandelt werden muss, dass das Produkt die Aufmerksamkeit und die Emotionen von möglichst vielen Zuschauern weckt. Damit haben sich die Urteilkriterien grundlegend verschoben. Ging es ursprünglich gelegentlich noch um das Verhältnis Geschehen – Bericht, so geht es hier nur noch um das Verhältnis Bericht – Zuschauer. Die gesellschaftliche Wirklichkeit verschwindet mit größter Selbstverständlichkeit hinter ihrer medialen Verwertbarkeit. Ob in anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten ähnliche Überlegungen existieren, muss offen bleiben. Ungeachtet dessen dokumentiert das Konzeptpapier jedoch, auch wenn man einzelne Formulierungen bedauert, welche Überlegungen dort als akzeptabel statt generell als disqualifizierend gelten.

VI. Schlussfolgerungen

Die Sachlage scheint klar zu sein. Aus drei Gründen kann ich die eingangs gestellte Frage trotzdem nicht beantworten. *Der erste und wichtigste Grund* liegt in der unterschiedlichen Denkweise von Juristen und Empirikern. Juristen verwenden an zentralen Textstellen ungenaue Schlüsselbegriffe, die auslegungsbedürftig sind und gerade deshalb auf lange Zeit eine flexible Anwendung rechtlicher Regelungen ermöglichen. Beispiele hierfür sind Begriffe wie „Neutralität“, „Sorgfalt“, „Objektivität“, „Vielfalt“, „Ausgewogenheit“ usw.³¹ Empiriker bevorzugen genau definierte Schlüsselbegriffe als Grundlage von prüfbaren Hypothesen. Falls sie nicht genau definierbar sind, werden eigens zum Zwecke der Analyse operationale Definitionen eingeführt. Ein Beispiel ist die operationale Definition der „Ausgewogenheit“ der Berichterstattung über sym-

³⁰ Der Intendant des SWR hat die Wortwahl des Konzeptpapiers bedauert, den Ansatz an sich aber gerechtfertigt. Vgl. *Lilienthal*, SWR-Intendant verteidigt Konzept für „Landesschau Rheinland-Pfalz“, in: epd medien Nr. 71 vom 9. September 2006, S. 14 f.

³¹ Ein besonderes Problem, das hier nicht im Detail behandelt werden kann, ist in Texten zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk die juristische Rechtfertigungs-Rhetorik. Sie besteht im Kern aus drei Teilen: Es wird (1) behauptet, bestimmte publizistische Leistungen seien eine Existenzvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Demokratie. Ob diese Behauptung in ihrer Allgemeinheit zutrifft, wird nicht anhand empirischer Daten geprüft. Es wird (2) behauptet, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien die einzigen, die diese Leistungen erbringen könnten. Ob sie die angeblich erforderlichen Leistungen tatsächlich erbringen, wird nicht anhand empirischer Daten geprüft. Ob andere Anbieter gleiche oder ähnliche Leistungen erbringen können, wird nicht anhand empirischer Daten geprüft. Aus den Behauptungen wird (3) eine Existenznotwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „logisch“ abgeleitet. Die gesamte funktionale Argumentation wird ohne Berücksichtigung der wissenschaftstheoretischen Literatur zur Logik der funktionalen Analyse und ohne Berücksichtigung der empirischen Demokratieforschung vorgetragen.

metrische Konflikte als prozentuales Verhältnis von Pro-Contra-Aussagen. Empirisch prüfbar sind rechtliche Anforderungen nur, wenn sie angemessen operationalisiert werden – und bereits hier wird man sich oft schwer einigen können.

Der zweite Grund liegt in der Komplexität der Materie. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben sich in den vergangenen Jahrzehnten zu tief gestaffelten Konglomeraten aus öffentlich-rechtlichen Dachorganisationen mit privatrechtlichen Tochterunternehmen entwickelt, die einen erheblichen Teil der Produktionen erstellen oder von freien Unternehmen erstellen lassen. Die Bedingungen, unter denen einzelne Beiträge entstehen, sind daher oft nicht erkennbar. Deshalb ist ein Urteil darüber, ob sie den Anforderungen an die Sender genügen, kaum möglich. Die These von Carlo Schmidt, „öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten“, dürfte folglich heute noch mehr zutreffen als vor zwanzig Jahren. Damals hatten sich zwei Drittel der Rundfunkräte der These mehr oder weniger entschieden angeschlossen.³²

Der dritte Grund liegt in den unzureichenden Anlagen der meisten quantitativen Untersuchungen. Die Kategorien der Inhaltsanalysen sind meist viel zu allgemein, um Aussagen über die Qualität von Sendungen ableiten zu können. Systematische Vergleiche zwischen den verfügbaren Informationen und den gesendeten Informationen gibt es nicht. Vergleiche der Informationsleistung verschiedener Medien auf der Grundlage von einzelnen Informationseinheiten liegen nicht vor. Rückwirkende Analysen zur Einschätzung von Entwicklungen durch verschiedene Sender und Sendungen werden nicht durchgeführt. Regelmäßige Fallstudien zur Darstellung wichtiger Themen werden nicht erarbeitet. Metaanalysen der vorliegenden Fallstudien zur Darstellung einzelner Themen fehlen usw. Das Gleiche gilt in ähnlicher Weise für die Unterhaltungsangebote. Für beide Bereiche liegen theoretisch fruchtbare und methodisch tragfähige Ansätze vor. Systematisch durchgeführt werden solche Studien jedoch nicht, weil die Anstalten kein Interesse daran haben und weil anderen Interessenten die erforderlichen Mittel dazu fehlen. Folglich gedeihen in den angesprochenen Freiräumen die Eigeninteressen der Sender.³³

Dies führt zu einem letzten Gesichtspunkt. Alle Entwicklungen des Unterhaltungs- und des Informationsangebotes lassen sich mehr oder weniger plausibel auf die Veränderungen der technischen Gegebenheiten, des journalistischen Selbstverständnisses, der ästhetischen Normen, der formalen Gestaltungsprinzipien, der Sehgewohnheiten des Publikums usw. zurückführen. Dies gilt für die Zunahme der Gewaltdarstellungen, die wachsende Schnittgeschwindigkeit und den Einsatz emotionalisierender Bilder usw. Die entscheidende Frage lautet hier, welche Rolle die öffentlich-rechtlichen

³² Vgl. Hans Mathias Kepplinger, Thomas Hartmann, a.a.O., S. 75.

³³ Vgl. Hans Mathias Kepplinger, Gemeinnutz und Eigennutz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Walter A. Mable (Hrsg.), Intermediärer Wettbewerb nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols, Berlin, Volker Spiess 1988, S. 111-126; ders., Das Interesse der Allgemeinheit und die Eigeninteressen der Medien, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 33 (2000), S. 134-138.

Programme in diesem Prozess spielen sollen – ob ihre Programme begründbare normative Kriterien erfüllen müssen oder im allgemeinen Strom mitschwimmen können. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben sich für einen Weg nahe bei der zweiten Alternative entschieden, was sich angesichts der komfortablen Kombination einer unkonditionierten Bestandsgarantie mit einer fast unkonditionierten Entwicklungsgarantie nahe liegt. Sie haben die Programme, auf denen die Existenzberechtigung der Anstalten seit Jahrzehnten beruht, durch die Verkürzung der Sendezeit für hochwertige Informations- und Unterhaltungsangebote sowie durch ihre Verlagerung in die Nachtstunden, in Dritte Programme, in Kooperationen (Arte, 3Sat) und in neue Medien (Internet) von ihrem ursprünglichen Programmauftrag entlastet und derart befreit in das Rennen um das Massenpublikum geschickt. Mit massenattraktiven Programmen wollen sie ihre Existenz sichern, sie untergraben damit jedoch zugleich ihre Basis. Denn die Politik wird sich früher oder später der Frage stellen müssen, weshalb das Massenpublikum für Angebote bezahlen soll, die sie woanders in ähnlicher Weise umsonst bekommt, während die politisch und kulturell Interessierten selbst für Gebühren nicht mehr das bekommen, was sie früher zu Recht erwarten durften.

Erst zur Novellierung der Fernsehrichtlinie

Viele ist bereits gesagt und geschrieben worden. Der Vorschlag der Kommission wurde ausführlich analysiert und kommentiert. Deswegen werde ich heute nicht noch einmal den Vorschlag darstellen, sondern vielmehr die Gelegenheit nutzen, einige grundlegende Prinzipien unserer Politik auszuführen und darzulegen, wie diese Aspekte im Rat und im Parlament diskutiert und schließlich abgestimmt wurden.

I. Wettbewerb allein kann nicht alle Allgemeininteressen gewährleisten

Als die derzeitige Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat, wurden die Bereiche Infrastruktur- und Inhalte-Regulierung unter der Führung von Kommissarin Reding zum ersten Mal zusammengeführt. Dies hat sich selber als wichtiger strategischer Vorteil für Europa erwiesen.

Dennoch sind und bleiben die Grundprinzipien beider Regelungsrahmen völlig unterschiedlich. Das Hauptziel der Regelungen im Kommunikationssektor ist darauf ausgerichtet, Wettbewerb und einen funktionierenden Markt herzustellen. Sobald dies zufriedenstellend erreicht sein wird, soll nur noch das Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommen. Die derzeitigen Regelungen dienen also dazu, einen Zustand herzustellen, der eben diese Regeln überflüssig macht.

Ganz anders der audiovisuelle Sektor. Auch wenn im Markt mit neuen Angeboten mehr Wettbewerb unter den audiovisuellen Diensteanbietern entsteht, auch wenn das in Form flexiblerer Regelungen berücksichtigt werden muss, ordnungspolitische Grundprinzipien bleiben weiterhin von Bedeutung. Selbstverständlich sind Medien-