

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

GERHART RUDOLF BAUM

Die gegenwärtige Lage der Massenmedien ist von tiefgreifenden Veränderungen ihrer inneren und äußeren Struktur gekennzeichnet, die ihre Ursache vornehmlich in der raschen Entwicklung der wirtschaftlichen und der technologischen Bedingungen im Medienbereich und in der Veränderung auch der Kommunikationsbedürfnisse haben.

Ich weise darauf hin, daß der Prozeß der Pressekonzentration fortschreitet, daß wir zunehmende Verflechtungen haben zu Multimediakonzernen – das ist schon angeklungen –, daß wir vor dem Experiment mit neuen Massenkommunikationsformen, nämlich der Kabelkommunikation, der Audiovision, der Informations- und Dokumentationssysteme und auch vor der politisch sehr heiklen weltweiten Diskussion über den Satellitenrundfunk stehen. Möglicherweise haben wir schon bald Satellitenfernsehen über unserem Lande (Radio Luxemburg mit Werbe-Fernsehprogramm von Hamburg bis Berchtesgaden!). Diese Diskussionen, diese Neuerungen werden erheblichen Einfluß auf unsere Medienlandschaft haben. Schon unter diesem Aspekt zeichnet sich ab, daß die in Artikel 5 des Grundgesetzes garantierten Freiheiten, wie ich meine, nur durch eine *konkrete Medienpolitik* gesichert werden können.

Eine Medienpolitik, die folgende Aufgaben hat:

1. Sicherung der Freiheit und Unabhängigkeit der Massenmedien vom Staat oder einzelnen Interessengruppen, um ihre Funktionsfähigkeit im Rahmen demokratischer Willensbildung und Kontrolle zu gewährleisten;
2. Wahrung der Informations- und Meinungs*vielfalt*;
3. Garantie des pluralen Angebots der Massenmedien nach Inhalt oder Programm;
4. Erhaltung des Druckmediums als Grund- und Verbindungsmedium, insbesondere zu den elektronischen Medien;
5. Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlich organisierten und privatwirtschaftlich strukturierten Massenmedien als Voraussetzung der Informations-, Meinungs- und Medienvielfalt.

Ich möchte auch verweisen auf *die besondere Stellung von Rundfunk und Fernsehen in* unserer Gesellschaft und Verfassung. Rundfunk und Fernsehen sind eben mehr als nur ein Medium. Sie sind eminente Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung. Wegen ihrer weitreichenden Wirkung und der Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Beeinflussung dürfen sie daher, und ich unterstreiche, was hier schon gesagt wurde, nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben. Die Frage, welche Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten dem Informationsrecht des

Bürgers entspricht, möchte ich an Hand von drei Themenschwerpunkten kurz untersuchen:

1. *Das publizistische Gleichgewicht der Medien muß erhalten werden.* Ich möchte nachdrücklich dafür plädieren, die Notwendigkeit einer *Gesamtschau* von Fernsehen, Hörfunk und Presse zu akzeptieren. Über Rollenverständnis, sinnvolle Aufgabenteilung und mögliche Komplementärfunktion dieser Medien zueinander, meine ich, gilt es mehr als bisher nachzudenken. Ich gehe davon aus, daß das Informationsbedürfnis des Bürgers durch Hörfunk und Fernsehen allein nicht befriedigt werden kann. Die erhaltene Information kann ohne die Komplementärfunktion der Presse nicht systematisch eingeordnet, ihre Bedeutung für das eigene soziale Umfeld nicht sinnvoll erkannt werden. Dies zeigen Erkenntnisse in Zusammenhang mit den Druckerstreiks in New York, aber auch im letzten Jahr in der Bundesrepublik. Sie haben deutlich gemacht, welch eminente Rolle nicht nur für die normale Fortführung des gesellschaftlichen Lebens, sondern auch für die politische Information die Presse hat. Der Hörfunk dient der schnellen Nachrichtenübermittlung, das Fernsehen liefert das bewegte Bild, die Tageszeitung liefert erst mit zeitlicher Verzögerung den ausführlichen Hintergrundbericht. Andererseits kann heute aber auch die Presse *allein* dem Informationsbedürfnis des Bürgers nicht mehr genügen. Es stellt sich daher heute die Aufgabe, das publizistische Gleichgewicht zwischen den Grundmedien unter Einbeziehung der sogenannten elektronischen Medien zu wahren. Ich meine, daß insbesondere eine weitere Gefährdung der Druckmedien im Interesse der Meinungsvielfalt unbedingt vermieden werden muß. Im Augenblick besteht in der Tat die Gefahr, daß die neuen Informations- und Kommunikationstechniken die klassischen Druckmedien jedenfalls teilweise ersetzen. Elektronische Redaktionen, Bildschirmzeitung, große Datenbanken mit Anschlußzwang, lokales Fernsehen, um nur einiges zu nennen. Hohe Investitionen sind hier bereits erbracht. Sie drängen auf Amortisation und Märkte. Dies hat bereits zu Multimediakonzernen geführt und könnte bei einem auf Werbeeinnahme beruhenden lokalen Fernsehen und Rundfunk die wirtschaftliche Grundlage, insbesondere der Lokalzeitung, entscheidend berühren, und zwar auch dann, wenn wir uns entschließen würden, die privaten Verleger oder jeden anderen Kapitalgeber an diesem privaten lokalen Fernsehen zu beteiligen. Eine Gesamtbetrachtung der Medien ist daher schon aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich, insbesondere dann, wenn der Bürger vor die Wahl gestellt wird, welches Medium er bei steigenden Gesamtkosten bevorzugt, denn er wird kaum bereit sein, den Anteil der kommunikationsbezogenen Ausgaben am Gesamtkonsum wesentlich zu erhöhen. Jede Innovation wird daher auf Kosten bisheriger Ausgaben gehen.

Ich plädiere weiter dafür, *eine neue Abgrenzung zwischen Rundfunk einerseits und Presse andererseits* auch im Juristischen zu suchen. Ich bin der Meinung, daß sicher ein Teil der Forderungen der Zeitungsverleger übertrieben ist, aber in einigen Befürchtungen haben die Verleger sicher recht. Wir sollten daher prüfen, ob nicht etwa die *Bildschirmzeitung* als neuer Vertriebsweg unter den Pressebegriff fällt und nicht mehr als Rundfunk behandelt werden kann. Hier gibt es sicherlich jetzt Grenzbereiche, die der Neudefinition bedürfen, nicht weil heute schon die finanzierbare Möglichkeit der technischen Einführung besteht, aber weil sie eines Tages gegeben sein wird. Ähnliches gilt etwa für die Faksimilezeitung und andere neue Übertragungswege. Der Rundfunkbegriff, der von den Ländern in sehr enger

Weise, das heißt in einer für sie und für bestehende Rundfunkanstalten sehr vorteilhaften Weise definiert wird, muß neu überdacht werden.

Die Regierungserklärung hat dazu ausgeführt:

„Wir treten ein für den privatrechtlichen Charakter der Presse und für den öffentlich-rechtlichen Charakter von Funk und Fernsehen.

Wir sehen auch, daß bei neuen Technologien die Meinungsvielfalt erhalten und gestärkt werden muß. So müssen in den laufenden Versuchen des Kabelfernsehens, z. B. für echte Bildschirmzeitungen auf lokaler Ebene, die die Aufgabe einer Zeitung im Wettbewerb mit den Lokalzeitungen haben, geeignete Kooperationsformen zwischen Fernsehen und Presse erprobt und entwickelt werden.“

Der Informationsanspruch und das Informationsrecht des Bürgers erstrecken sich also nicht isoliert auf Rundfunk und Fernsehen, sondern Rundfunk und Fernsehen erfüllen ihre Aufgabe nur im Zusammenhang und unter Berücksichtigung der anderen Medien, insbesondere der Presse. Ich habe das deshalb so deutlich ausgeführt, um diese einseitig fixierte und manchmal schon hysterische Diskussion über unser öffentlich-rechtliches Rundfunksystem etwas zu relativieren.

2. *Ich plädiere dafür, die Wirkung insbesondere des Fernsehens mit seinen politischen Programmen unvoreingenommen zu analysieren und besser zu erforschen, auch das, so meine ich, könnte zur Entspannung beitragen.*

Wir stehen in einer Krise der Informationsvermittlung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Es liegen eine Reihe von Untersuchungen vor, die den Schluß zulassen, daß es mit der Information, insbesondere mit der Art der Vermittlung der Information durch das Fernsehen nicht zum besten bestellt ist. Norbert Schneider hat vor kurzem provozierend festgestellt: „Die Krise der Vermittlung von Politik in einem öffentlich-rechtlich organisierten Fernsehen läßt sich nur auf zwei Weisen lösen. Entweder behalten die Verpackungs- und Verkaufsexperten die Oberhand, gestützt von denen, die Politik selbst als eine Ware betrachten, oder die Anstrengung der Verantwortlichen richten sich konzentriert auf die *vernachlässigten Vermittlungsfragen*.“ Bei den „Mainzer Tagen der Fernsehkritik“ ist dazu schon eine Menge gesagt worden. Ich möchte von mir aus nur noch einmal die Forderung wiederholen: wir sollten alle Anstrengungen unternehmen, um Gehalt und Wirkung dieser von uns hier diskutierten Medien genauer zu analysieren und zu erforschen. Es gilt überhaupt einmal festzustellen, welche Wirkung vom Fernsehen ausgeht. Ich habe den Eindruck, und auch das könnte zu einer Relativierung der geradezu hysterisch auf Rundfunk und Fernsehen fixierten Diskussion führen, daß die Wirkung des Fernsehens insbesondere von den Politikern weit überschätzt wird. Frau Noelle-Neumann hat noch 1973 festgestellt, daß die Wirkung der Massenmedien mehr abhängt von der *Eigenschaft* des Publikums als vom *Inhalt* der Medien. Mit anderen Worten, sie will damit ausdrücken, daß die schon *vorhandenen* Einstellungen gestützt und unterstützt werden, aber daß es in nur geringem Maße gelingt, diese Einstellung auch zu ändern. Um so verwunderlicher ist für mich, daß jetzt aus der von mir nicht nachprüfaren Feststellung, 75 Prozent der Medienmitarbeiter – nur ein Teil der Befragten waren Rundfunk- und Fernsehleute – hätten einen sozialliberalen Wahlsieg *erwartet* (nicht gewünscht), der Schluß gezogen wird, sie hätten dadurch die Bundestagswahl entscheiden helfen. Ich halte diese Art der Medienkritik nach einer verlorenen Wahl, die Deutsche

Presseagentur hat ja auch ihren Teil abbekommen, für ein allzu durchsichtiges Manöver.

Was die Wirkung der Medien angeht, so stehen wir auf unsicherem Boden. Wir bedürfen dringend weiterer wissenschaftlich abgesicherter Erkenntnisse. Ich möchte nur auf drei Untersuchungen hinweisen, die vom Bund in Auftrag gegeben worden sind, nämlich auf eine Studie zum Thema Nachrichtenselektion und politische Informiertheit, Professor Dr. Schulz, Mainz; auf eine Studie selektives Verhalten im Prozeß der Massenmedien, Dr. Petra Dorsch, München; und auf das Projekt Rezeption und Verarbeitung politischer Informationsangebote der Massenmedien, Bredow-Institut, Hamburg. Ich habe die Hoffnung, meine Damen und Herren, daß gesicherte Erkenntnisse über die Wirkung dieser Medien auch zu einer Versachlichung des Verhältnisses der Parteien zu den Rundfunk- und Fernsehanstalten beitragen könnte. Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich den Vorschlag des Stuttgarter Intendanten Bausch begrüßen, daß bei künftigen Bundestagswahlen sozialwissenschaftliche Begleituntersuchungen unternommen werden sollten, bei denen die Arbeit der Rundfunkjournalisten, aber auch der Informationsgehalt von Erklärungen der Parteisprecher sowie der Gehalt der Beiträge von Parteivertretern in Diskussions- und Magazinsendungen sowie auch die Wahlsports der Parteien untersucht werden.

3. Die Rundfunkfreiheit ist in Gefahr

Reinhard Appel hat am 14. Oktober 1976 vor dem Fernsehrat des ZDF festgestellt, „dem zunehmenden Druck von Staat, Parteien und Verbänden auf den autonomen Rundfunk kann nur durch die konsequente Ausschöpfung des Spielraums begegnet werden, den Staatsvertrag, Gesetze und richterliche Entscheidung den Programmverantwortlichen einräumen“. Er wendet sich damit indirekt auch, Herr Klein, gegen den Plan Ihres Parteifreundes Schwarz-Schilling, die Unabhängigkeit des ZDF durch eine umfangreiche interne Anweisung einzuschränken und zu reglementieren. Diese hat Gott sei Dank bisher keine Geltung erlangt.

Ich bin der Meinung, meine Damen und Herren, daß zu Recht das Massenmedium Rundfunk in herrschaftsfreier Selbstverantwortung und Verwaltungsautonomie geschaffen worden ist. Und wenn dieses Modell nicht funktioniert, liegt es im wesentlichen nicht daran, daß die Rundfunkanstalten ihre Aufgabe nicht wahrnehmen, sondern diese Entwicklung geht auf ein zutiefst *gestörtes Verhältnis* von Parteien und Gruppen in unserem Lande *zur Rundfunkfreiheit* zurück. Dort allein, meine ich, liegt die Wurzel der Krise. Nicht in der manchmal festzustellenden mangelnden Neutralität der Angehörigen der Rundfunkanstalten. Denn diese mangelnde Neutralität hat sehr oft ihren Ausgangspunkt in dem Druck der Verbände und der Parteien. Zahlreiche Kritiker fordern heute ausgewogene und faire Berichterstattung, meinen aber eine bestimmte Form politisch geprägter Berichterstattung. Sie bezeichnen die Mitarbeiter der Rundfunkanstalten etwas abschätzig als risikofreies Kritikpotential (Biedenkopf); Herr Klein hat von der „Unkontrolliertheit der Rundfunkmacht“ gesprochen. Dies alles hat doch einen sehr merkwürdigen Beigeschmack.

Ich bin der letzte, der die Journalisten aus ihrer Verantwortung entlassen würde – natürlich wird mitunter einseitig informiert und schludrig recherchiert etc. Gefährdet ist die Rundfunkfreiheit aber von außen, solange von den Journalisten politische Parteinahme erwartet und ihre Karriere von politischem Wohlverhalten

abhängt. *Nicht das Kontrollmodell an sich hat versagt, sondern die Art, wie es wahrgenommen wird.* Der Fernsehrat des ZDF, konnte ich hier eben in der Zeitung lesen, besteht aus zwei Freundeskreisen, die in München getagt haben. Sicherlich gibt es auch noch einen dritten, der wahrscheinlich so klein ist, daß er öffentlich gar nicht beachtet wird oder er tagt mit einem der großen zusammen. Schlimm ist daran auch, daß die sogenannten unabhängigen Kreise und Kräfte politisch eingebunden werden, die an sich doch *neben* den Parteien stehen sollten. *Die Proporzpolitik der politischen Parteien, massive Kampagnen gegenüber einzelnen Sendungen, Einschüchterungen gegenüber einzelnen Journalisten, dies alles deutet auf ein zutiefst gestörtes Verständnis von Rundfunkfreiheiten in unserem Lande hin, während die Pressefreiheit in unserem Lande im Vergleich dazu auf weitaus gesicherterem Boden operiert.*

Diejenigen, die manchen Meinungen, Sendungen im Fernsehen schlichtweg die Existenzberechtigung absprechen, würden sich hüten, dies gegenüber den Zeitungen und Zeitschriften in nur annähernd gleicher Weise zu tun. Ich bin dafür, heftige Kritik in der Sache zu üben. Das ist notwendig, das ist legitim. Gefährlich wird es erst dann, wenn sie mit personalpolitischen Pressionen verbunden wird.

Warum sollten wir eigentlich nicht stärker darauf setzen, daß Rundfunk und Fernsehen kontrolliert werden von denjenigen im Lande, die ohnehin dafür da sind, Macht zu kontrollieren, also von der Presse und von Rundfunk und Fernsehen selbst. Heute ist es doch so, daß es auch an öffentlicher Medienkritik aus den Anstalten selbst fehlt – einige Alibisendungen genügen da bei weitem nicht. Auch Zuschauerkritik wie nach der Monitor-Sendung im WDR III sollte stärker zum Zuge kommen. In der Presse hat die Medienkritik erfreulich an Gewicht gewonnen. Trotz aller Kritik: unser Rundfunk und Fernsehen ist immer noch eines der freiesten Informations- und Mediensysteme der Welt. Ich halte hier nichts von Systemveränderung. Jede Veränderung hieße Verschlechterung. Denn sie wird doch nur gefordert, damit partikulare Interessen besser durchgesetzt werden können. Deshalb lehne ich die von Medienexperten der CDU, insbesondere von Schwarz-Schilling erhobene Forderung nach einem privaten Fernsehen, nach privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten als Konkurrenz zu unseren bestehenden Rundfunkanstalten ab. Ich sehe überhaupt keinen Vorteil in dieser Lösung. Konkurrenz bringt hier nicht mehr Freiheit, denn es ist zu befürchten, daß die Schwächen und Fehler, die wir in dem bestehenden System haben, in dem neuen System sich wiederholen und steigern würden. Wir würden dann eine WAZ-Kette, eine Neue-Heimat-/Bank-für-Gemeinwirtschaft-Kette etc. bekommen. Das Proporzdenken würde nur in eine noch größere Dimension übertragen. Ich sehe also darin keine Chance für mehr Freiheit. *Ich setze mich dagegen mit Nachdruck ein, daß wir, alle Parteien und alle Gruppen, den Versuch unternehmen, zu einer Wiederbelebung der Rundfunkfreiheit in unserem Lande zu gelangen.*