

FRITZ RAFF

„Grundversorgung“ – Bröckelt das Fundament des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

Sie haben mich gebeten, Ihnen eine Frage zu beantworten. Die Frage, ob das Fundament des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bröckelt.

Für jemanden, der zusammen mit seinen Kollegen in der ersten, der *Beletage* des Hauses „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ wohnt und in den kommenden zwei Jahren dafür sorgen soll, dass das Gebäude weiterhin zu jeder Zeit für alle, die es besuchen wollen, offensteht, ist diese Frage wichtig – lebenswichtig.

Was ist das für ein Fundament, das bröckeln könnte? Haben die sieben Architekten und Statiker, die es vor ziemlich genau zwanzig Jahren entworfen und errichtet haben, nicht sorgfältig gearbeitet? Kaum vorstellbar, es waren die besten im Land.

Der Begriff der Grundversorgung ist von den Richtern des Bundesverfassungsgerichts 1986 in der 4. Rundfunkentscheidung, dem Niedersachsen-Urteil, zum ersten Mal gewählt worden, um den Auftrag und die besondere Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beschreiben. Zwar hatte das Gericht bereits in früheren Entscheidungen Ausführungen zur Rolle des Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft gemacht, das Niedersachsen-Urteil aber setzte sich grundlegend mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Ordnung auseinander – einem System also, in dem private Unternehmen und öffentlich-rechtliche Anstalten nebeneinander existieren.

In dieser Ordnung ist, so die Karlsruher Richter, die unerlässliche „Grundversorgung“ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie seien dazu imstande, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie kommerzielle Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen seien. Dadurch seien sie zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage¹.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird damit die Erfüllung der Grundversorgung zur Aufgabe gemacht. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, ist es notwendig, so die Richter, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen sicherzustellen². Genau darin findet unsere Finanzierung durch Rundfunkgebühren ihre Rechtfertigung.

¹ BVerfGE 73, 118 (157).

² BVerfGE 73, 118 (158). Noch klarer werdend verbindet das Gericht im 6. Rundfunkurteil die Worte sechsmal zu der Formulierung „Grundversorgungsaufgabe“.

Was genau hinter dem Begriff *Grundversorgung* steckt, hat das Gericht im Niedersachsen-Urteil nicht näher ausgeführt. Lediglich an einer Stelle heißt es, dass es darauf ankomme zu gewährleisten, dass der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird. Dieser umfasse neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und Information auch seine kulturelle Verantwortung.

Die Entscheidung des Gerichts hat eine Welle von Anmerkungen, Stellungnahmen und Besprechungen ausgelöst³. Aus den wenigen Sätzen zur Grundversorgung ließ sich vieles herauslesen. Insbesondere die kommerziellen Rundfunkanbieter haben von Anfang an versucht, den Begriff in eine bestimmte Richtung zu deuten: Ginge es nach ihnen, dann wäre die Grundversorgung auf ein Angebot reduziert, das sich in Kultur- und Informationsendungen erschöpft.

Nur vier Monate später haben die Karlsruher Architekten ihr Modell der Grundversorgung genauer erläutert und präzisiert. In der 5. Rundfunkentscheidung von März 1987⁴, dem so genannten Baden-Württemberg-Beschluss, erscheint der Begriff der Grundversorgung in der Urteilsbegründung 20-mal, zehnmals so häufig wie im Niedersachsen-Urteil.

Wesentlich zur Erfüllung der Grundversorgung seien drei Elemente:

Erstens: Eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist.

Zweitens: Programminhalte, die dem Auftrag des Rundfunks voll entsprechen.

Und schließlich müsse drittens sichergestellt sein, dass die bestehenden Meinungsrichtungen in der Gesellschaft gleichgewichtig dargestellt werden. Letzteres werde ich gegen Ende der Rede unter dem Stichwort „Vielfaltsicherung durch Gremienkontrolle“ näher erläutern.

Will man also ein bauliches Gutachten erstellen, so müssen diese drei Pfeiler der Grundversorgung untersucht werden: *Übertragungstechnik*, *Programmstandards* und *Vielfaltsicherung*. Sind diese Pfeiler noch so intakt, dass sie das Gebäude *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk* tragen, oder bröckelt tatsächlich unser Fundament?

Schauen wir uns den *ersten Pfeiler* an: die Übertragungstechnik. Bereits 1987 haben die Richter betont, dass ein Empfang der Sendungen *für alle* sichergestellt sein muss. Damals war dies der terrestrische Weg.

Heute, zwanzig Jahre später, können wir nicht mehr so leicht sagen, eine bestimmte Technik wird genutzt und der Empfang der öffentlich-rechtlichen Programme für alle ist gesichert. Die technische Landschaft um uns herum hat sich verändert und wird sich künftig weiter verändern. Durch die Digitalisierung entstehen neue Verbreitungswege und damit neue Empfangsgeräte.

Nur zwei Beispiele: Handy-TV und Fernsehen via Internet, das so genannte IP-TV. Auch wenn Sie das Fernsehen auf dem kleinen Handy-Display heute vielleicht noch belächeln, ich als Nutzer bin überzeugt davon, dass sich in wenigen Jahren für die schnelle Information unterwegs, für aktuelle politische Ereignisse, für sportliche

³ Zum Meinungsstand vgl. *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 43 ff.

⁴ BVerfGE 74, 297 ff.

Highlights, für Wetter-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Börseninfos das Handy-TV zum multimedialen Alltagsbegleiter entwickeln wird. Von diesem Verbreitungsweg dürfen die Öffentlich-Rechtlichen nicht abgeschnitten werden.

Zweites Beispiel: IP-TV. Internet und Rundfunk wachsen zusammen. Der Empfang von über tausend Fernseh- und Hörfunkprogrammen über Internet ist bald schon Realität. Die Gefahr besteht, dass wir mit unseren öffentlich-rechtlichen Angeboten irgendwo zwischen Homeshopping-, Angel-Kanal und Skat-TV verloren gehen.

Unser oberstes Ziel muss es deshalb sein, auffindbar zu bleiben. Die Besucher des Hauses „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ müssen das Gebäude finden, in dem sie sich treffen, sich informieren und unterhalten werden wollen. Und wie das in Umbruchzeiten so ist: Niemand weiß so recht, wohin genau die Reise geht.

Welche Verbreitungswege werden sich durchsetzen, welche werden weniger oder gar nicht genutzt werden? DAB, DMB, DVB-T, DVB-H, UMTS, IP-TV, Mobile-TV? Und, und, und?

Oder um an dieser Stelle ein Beispiel zu nennen, das ich jetzt schon als eine Erfolgsgeschichte für die öffentlich-rechtlichen Programme bezeichnen möchte: Podcasting. Die Möglichkeit, Sendungen über Internet zu abonnieren und sie unabhängig von Ort und Zeit anzuhören oder anzuschauen.

Was vor zwei Jahren noch völlig unbekannt war, wird immer beliebter und bietet uns Öffentlich-Rechtlichen Chancen. Erste Untersuchungen haben zum Beispiel gezeigt, dass wir durch Podcasting jüngere Zielgruppen für Qualitätsprogramme unserer Kulturradios gewinnen können.

Bröckeln wird der technische Pfeiler der Grundversorgung nur dann, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk an solchen technischen Entwicklungen wie Podcasting oder Handy-TV nicht teilhaben könnte, wenn die Zuhörer und Zuschauer nicht mehr auf allen Wegen zu ihm finden könnten. Deshalb muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf all diesen neuen Verbreitungswegen präsent sein. Leicht auffindbar und ohne Zusatzkosten für den Gebührenzahler.

Wir wollen und müssen auch im Zeitalter der Digitalisierung ein Garant für einen freien und leichten Zugang aller zu Informationen, Bildung, Kultur und Unterhaltung sein. Wir wollen nicht, dass die Medienlandschaft im digitalen Zeitalter durch Mautstellen, Verschlüsselung, nationale Abgrenzung und soziale Ungerechtigkeit geprägt wird.

Der unbehinderte Fluss der Informationen muss auf allen Wegen gewährleistet sein. Telekommunikationsanbieter und Plattformbetreiber haben andere, nämlich kommerzielle Interessen. Es geht ihnen nicht zuvörderst um Programme, die einen Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten. Ihr Konzept ist ein anderes: Sie brauchen lediglich *Inhalte*, um ihre Plattformen zu füllen, was besonders günstig ist, wenn der Nutzer dies gleich selbst erledigt: „User generated content“ ist das neue Zauberwort. Jeder kann seine selbst gebastelten Videos, die früher nie das Licht einer größeren Öffentlichkeit erblickt hätten, heute auf Plattformen wie zum Beispiel MyVideo verbreiten. Dass Inhalte für diese Plattformbetreiber ein reines Wirtschaftsgut sind, Mittel zum Zweck, darf man ihnen nicht vorwerfen. Obwohl man schon verwundert sein kann, wie weit

manche sich vom Anwendungsbereich des Artikel 5 entfernt sehen und das Wort *Programm* nicht einmal in den Mund nehmen. Dies konnte man bei den letzten Münchner Medientagen gut beobachten. Einige so genannte „Contentmanager“, die sich in Diskussionsrunden über die Regulierung im Medienbereich bitterlich beklagten, mussten erst einmal darauf hingewiesen werden, dass sie nicht „mit Kartoffeln“ handelten.

Umso wichtiger ist es dann aber, dass wir die Möglichkeit haben, auf den Verbreitungswegen der digitalen Welt unsere öffentlich-rechtlich geprägte Vorstellung von Programmen als Kulturgut diesen Modellen entgegenzusetzen. Der Grundversorgungsauftrag gewinnt hier eine neue, eine besondere Relevanz. In einer Welt mit über tausend Programm- und Contentanbietern ist für viele Bürger nicht mehr auf Anhieb erkennbar, ob es sich um Information oder Werbung, um unabhängigen Service oder interessengeleitete PR handelt.

Deshalb ist es notwendig, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Rolle als Medium und Faktor freier Meinungsbildung mit seinen *Programmen* überall dort wahrnimmt, wo *Inhalte* an den Nutzer herangetragen werden. Die Politik muss uns Zugang zu allen Verbreitungswegen und Plattformen öffnen, eine Abkoppelung der Öffentlich-Rechtlichen von der digitalen Zukunft ginge auf Kosten der Zuschauer. Deshalb muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit diesen technischen Entwicklungen Schritt halten können.

Genau dies haben die Bundesverfassungsrichter antizipiert. In der sechsten Rundfunkentscheidung, dem WDR-Urteil, haben sie 1991 betont, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf die herkömmliche Technik beschränkt werden darf. Vielmehr werde auch die Nutzung neuer Übertragungswege von der Grundversorgung umfasst. Auch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie genießt damit verfassungsrechtlichen Rang, eben weil die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Grundversorgungsauftrag erfüllen müssen. Angesichts dieses sehr klaren Standpunkts wundert man sich schon über so manche Forderung, die öffentlich-rechtlichen Anstalten nur begrenzt, manche meinen sogar: gar nicht an neuen Techniken teilhaben zu lassen.

Der *zweite Pfeiler* ist – so würde ich es als Programmverantwortlicher ausdrücken – ein abwechslungsreiches, informatives, ausgewogenes und unterhaltsames, kurzum ein gutes Programm.

Oder mit den Worten der Bundesverfassungsrichter „der *inhaltliche Standard der Programme* im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Behandlung dem Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht.“ Gemeint sind damit Programme, die den klassischen Rundfunkauftrag erfüllen. Dieser umfasst die Meinungsbildung, die politische Willensbildung, Informationen, Unterhaltung und Kultur. Das Bundesverfassungsgericht sieht im „klassischen Rundfunkauftrag“ eine „essentielle Funktion für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben“⁵.

⁵ BVerfGE 73, 118 (157 f.).

Eine genaue und abschließende Beschreibung unseres Programmauftrags durch den staatlichen Gesetzgeber darf es nach der Konzeption des Grundrechts der Rundfunkfreiheit nicht geben.

Dennoch wird seit einigen Jahren vom Verband Privater Rundfunk und Telemedien, dem VPRT, eine genaue Auftragsbeschreibung durch den Gesetzgeber gefordert. Das Kalkül des VPRT ist, dass auf diese Weise unser Auftrag eingeschränkt wird und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk geringere Entfaltungsmöglichkeiten bleiben. Eingeschränkte Programmöglichkeiten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnten ja größere Entwicklungs- und damit Einnahmepotentiale für die Kommerziellen bedeuten. Aber ist das wirklich so?

Tatsache ist, dass man der gesamten Bevölkerung Programme anbieten muss, die den Grundversorgungsauftrag erfüllen⁶. Die Richter stellen ausdrücklich klar, dass dies keine bloße *Mindestversorgung*, etwa nur mit Informations- und Kulturprogrammen, bedeutet. Zumindest könnte eine solche Beschränkung nicht ohne Folgen für die Anforderungen bleiben, die an den kommerziellen Rundfunk zu stellen sind⁷.

Ebenso wenig handelt es sich um eine Grenzziehung oder eine *Aufgabenteilung* in dem Sinne, dass Programme oder Sendungen, die der Grundversorgung zuzurechnen sind, dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dem privaten Rundfunk vorbehalten sind⁸.

Beides verkennen unsere Kritiker, wenn sie eine Einschränkung der Programmaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten fordern. Reine Nischenprogramme, Hochkultur ohne Einbettung in ein massenattraktives Gesamtprogramm – das ist nicht die höchstrichterliche Konzeption der Grundversorgung. Natürlich sind wir stolz auf unsere Kulturangebote, sei es im ERSTEN, bei arte, 3sat oder in den Kulturradios der Landesrundfunkanstalten.

Aber würden wir auf solche Programmangebote beschränkt, könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk kaum noch zehn Prozent der Bürger erreichen. Eine umfassende öffentliche Meinungsbildung könnte ein derart reduziertes Programm jedenfalls nicht mehr entfalten. Grundversorgung setzt immer eine Mehrzahl von Programmen voraus. Es liegt auf der Hand, dass nicht alle Inhalte in einem einzigen Programm untergebracht werden können.

Ausdrücklich klargestellt hat das Bundesverfassungsgericht, dass die zum Zeitpunkt des Niedersachsen-Urteils verbreiteten Programme zur Grundversorgung gehören – und auch damals gab es schon die *Sportschau*, *Verstehen Sie Spaß?* und den *Tatort* neben der *Tagesschau*, dem *Weltspiegel* und *Plusminus*.

Das Gericht hat damit einen voll funktionsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk geradezu zur Existenzbedingung für den privaten Rundfunk in seiner jetzigen Form erklärt.

Deshalb müssten sich die kommerziellen Rundfunkveranstalter ehrliche Antworten auf die Fragen geben: Wären sie bei einer Begrenzung unseres Auftrags bereit, Grund-

⁶ BVerfGE 74, 297 (325).

⁷ BVerfGE 74, 297 (326).

⁸ BVerfGE 74, 297 (326).

versorgungsaufgaben zu übernehmen? Wären sie hierzu überhaupt in der Lage? Ich meine: Nein, aber hierzu wird Frau *Haas* ja gleich einiges sagen.

Das würde dann nämlich bedeuten, dass sie – weit über die jetzt schon so ungeliebten Fensterprogramme hinaus – verpflichtet wären, einen deutlich höheren Anteil etwa an Kultur- und Regionalsendungen auszustrahlen.

Nur um es einmal an einem Beispiel deutlich zu machen:

Allein der kleine Saarländische Rundfunk bietet täglich ein Landesmagazin an. Dieser *Aktuelle Bericht* umfasst von Montag bis Freitag jeweils 40 Minuten, am Wochenende 15 Minuten. Dazu kommt am Wochenende ein regionales Feature und an den Wochentagen ein grenzüberschreitendes Regionalmagazin; wöchentlich ein Kulturmagazin (meines Wissens das einzige dieser Art im Vorabendprogramm einer Landesrundfunkanstalt); ein regionales Wirtschafts- und Verbrauchermagazin sowie Sportsendungen, die auch über weniger populäre Sportarten berichten. Diese Programme sind für einen kommerziellen Programmanbieter uninteressant: Mit ihnen ist kaum Geld zu verdienen. Sie erreichen nur eine bescheidene Quote bei der werberelevanten Zielgruppe der bis zu 49-Jährigen – und sie verursachen erhebliche Kosten. Aber sie sind von großer Bedeutung für das gesellschaftliche, politische und kulturelle Leben in unseren Bundesländern.

Nicht nur die privaten Rundfunkunternehmen, auch Rundfunkpolitiker in Deutschland und Beamte in Brüssel halten eine Präzisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für erforderlich. Wagt der Gesetzgeber den Versuch einer solchen Präzisierung, so bewegt er sich allerdings auf einem schmalen Grat: Aus der zulässigen und erforderlichen staatlichen Ausgestaltungsaufgabe kann schnell eine unzulässige Einschränkung der Rundfunkfreiheit werden.

In der Auseinandersetzung zwischen EU-Kommission und der Bundesrepublik um den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland gab es einige Forderungen aus Brüssel, die den Grundsatz der Staatsferne und damit die Rundfunkfreiheit verletzt hätten. Es leuchtet zwar ein, dass die Rundfunkanstalten Umfang und Grenzen der Grundversorgung nicht ganz allein bestimmen können. Andererseits steht sie nicht zur Definition und Disposition des Gesetzgebers.

Die Bestimmung der Grundversorgung kann also nur in einem komplizierten Geflecht vorgenommen werden, in dem der Gesetzgeber die notwendigen *Rahmenvorgaben* setzt. Innerhalb dieses Rahmens müssen die Rundfunkanstalten ihre Programmautonomie zur Entfaltung bringen können⁹.

Ausgangspunkt für die Beurteilung dessen, was der Gesetzgeber in diesem Bereich darf, ist wiederum die Karlsruher Rechtsprechung. Die Verfassungsrichter haben von *organisatorischen* und *verfahrensrechtlichen* Vorkehrungen gesprochen, um eine gleichgewichtige Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen wirksam zu sichern¹⁰.

⁹ *Bethge*, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, *Media Perspektiven* 1996, S. 66 (69).

¹⁰ BVerfGE 74, 297 (326).

In seinem Gebühreurteil aus dem Jahr 1994 wird das Gericht dann konkreter: Bei der Art und Weise der Gebührenfestsetzung genügt für die Verfassungswidrigkeit sogar bereits jede Gefahr auch nur mittelbaren staatlichen Einflusses auf das Programm¹¹. Prinzipiell bedarf jede staatliche Einflussmöglichkeit auf die kommunikativen Inhalte des Programms der Rechtfertigung¹².

Daran hat sich beim letzten Gebührenverfahren die deutsche Politik nicht gehalten. Einige Ministerpräsidenten haben Überlegungen zu Strukturfragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Gebührenfestsetzungsverfahren vermengt. Sie haben sich über das bislang bewährte und europaweit als vorbildlich angesehene KEF-Verfahren hinweg gesetzt.

Deshalb sahen wir uns gezwungen, nach Karlsruhe zu gehen, um diese Verletzung der Verfahrensregeln überprüfen zu lassen. Zumal einige Politiker der Meinung waren, das Karlsruher Gebühreurteil von 1994 sei ohnehin überholt.

Was inhaltliche Vorgaben durch den Gesetzgeber angeht, ist also größte Vorsicht geboten. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich – und das bereits in der ersten Rundfunkentscheidung – gewisse Leitgrundsätze vom Gesetzgeber eingefordert¹³. Dazu gehören zum Beispiel in der Berichterstattung ein Mindestmaß an „gegenseitiger Achtung“ und das Bemühen um „Sachlichkeit“.

Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Leitlinien können die Rundfunkanstalten also frei entscheiden, wie sie ihren Auftrag erfüllen.

Das Bundesverfassungsgericht drückt es so aus: „Es ist Sache der Rundfunkanstalten, aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt.“¹⁴

Der Gesetzgeber allein kann und darf dies nicht leisten.

Unsere Mitarbeiter müssen ein Programm machen, das eine Grundversorgung gewährleistet. Und dieses Programm muss so gut und so attraktiv sein, dass unsere Zuschauer und Hörer dieses Angebot als ihr öffentlich-rechtliches Programm erkennen.

Vielleicht ist es für uns Deutsche eine schwierige Erkenntnis, dass sich nicht alles regeln lässt. Offenbar wird dies auch schon bei Europäern als problematisch angesehen. Ein amerikanischer Richter hat sich dieser Einsicht gefügt und einmal festgestellt: „I cannot define it, but when I see it, I know.“ „Ich kann es nicht definieren, aber wenn ich es sehe, weiß ich Bescheid.“

Nun sind 20 Jahre auch im rundfunkrechtlichen Baugewerbe eine relativ lange Zeit. Kann man auch heute noch davon ausgehen, dass das Modell der „Grundversorgung“ von den Karlsruher Richtern weiter mitgetragen wird? Anlass, diese Frage zu bejahen, gibt ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Oktober 2005. In diesem ging es um das so genannte Teilnehmerentgelt nach dem Bayerischen Mediengesetz, das ich

¹¹ BVerfGE 73, 118 (182 f., 188); 83, 238 (323); 90, 60 (101 ff.).

¹² *Eifert*, Präzisierung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwischen staatlicher Ausgestaltungsverantwortung und Staatsfreiheit, S. 60 unter Hinweis auf *Badura*, Rundfunkfreiheit, S. 42.

¹³ BVerfGE 12, 205 (263); 57, 295 (325); 73, 118 (153).

¹⁴ BVerfGE 87, 181 (201).

hier außerhalb der Grenzen Bayerns nicht näher erläutern möchte. Entscheidend aber war, dass das Gericht in diesem Beschluss an seinem Grundkonzept festgehalten hat.

Diese Skizze der verfassungsgerichtlichen Ausgestaltung des deutschen Rundfunkrechts zeigt eines, wie ich meine, ganz deutlich: Das rechtliche Gehäuse des Rundfunks in Deutschland ist etwas ganz Besonderes, etwas Unverwechselbares und Gewachsenes, etwas, das sich in keinen europäischen Bebauungsplan so leicht einfügen lässt.

Deshalb hätte der zweite Pfeiler *Programmauftrag* nach meiner Überzeugung Risse bekommen, wäre die deutsche Politik dem Verlangen der Europäischen Kommission nachgekommen, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland in dem Maße zu konkretisieren und zu bürokratisieren, wie dies aus Brüssel gefordert wurde.

Nun haben sich die Ministerpräsidenten im vergangenen Monat nach einigem Hin und Her mit der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission geeinigt – rechtzeitig vor Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft. Um es hier deutlich zu sagen: ARD und ZDF werden sich nie vernünftigen Kompromissen verschließen. Aber wir werden in den nächsten Jahren darauf achten, dass bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht die seit Jahrzehnten bewährten Grundprinzipien unseres Rundfunksystems nicht verletzt werden.

Soviel zu den Witterungseinflüssen von außen, die dem Gebäude öffentlich-rechtlicher Rundfunk zu schaffen machen.

Wie aber sieht es im Innern des Gebäudes aus? Sind sich auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihrer Verantwortung bewusst, Programme anzubieten, die dem Auftrag des Rundfunks voll entsprechen?

Unterscheiden sich öffentlich-rechtliche Programme noch hinreichend von den Angeboten der privaten Veranstalter? Rütteln wir nicht durch Schleichwerbeskandale, Daily-Soaps im werbefinanzierten Umfeld, durch Bergdoktoren und Tierärztinnen um 20:15 Uhr und durch die Verspartung von Programmteilen selbst kräftig am Fundament unserer Daseinsberechtigung?

Manche haben diesen Eindruck gewonnen, und wir können diese Kritik nicht in Bausch und Bogen von uns weisen. Die vergangenen zwanzig Jahre waren geprägt durch das scharfe Konkurrenzverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und kommerziellem Rundfunk. Mithalten war da oft angesagt, bloß keine Zuschauer verlieren. Fast schon vergessen sind heute die Vorhersagen namhafter Medienexperten, der öffentlich-rechtliche Rundfunk werde nach der Jahrtausendwende nur noch ein Nischendasein fristen. Angesichts dieser harten Konkurrenzsituation sind – das gestehe ich selbstkritisch ein – gewisse Leitplanken verrutscht, die wir jetzt wieder zurecht-rücken.

Trotz mancher Fehler haben wir eines nicht aus den Augen verloren: Quote darf nie Selbstzweck sein. Aber genau so möchte ich betonen: Programm ohne ausreichende Akzeptanz zu veranstalten, kann auch nicht die Lösung sein. Dies würde nicht ohne Auswirkungen auf die Gebührenakzeptanz bleiben. Die Kunst besteht darin, Qualität mit Quote zu verbinden. Daran werden wir uns messen lassen müssen, auch in der Ära der Digitalisierung.

Es gibt nicht mehr allein das starre Konkurrenzverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern. Neue Akteure sind hinzugekommen. Plattformbetreiber und Telekommunikationsunternehmen spielen auf dem Markt der Angebote mit, die dem Zuschauer, dem Zuhörer und dem User in immer neuen Formen unterbreitet werden.

Es ist unübersichtlicher geworden auf dem Feld der audiovisuellen Medien in Deutschland. Und hierin sehe ich, wie eingangs bereits angedeutet, kein Bröckeln der Fundamente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern eine Renaissance des Grundversorgungsbegriffs. Grundversorgung ist aktueller denn je. Die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen in dieser komplexen Welt, in dieser turbulenten Phase des digitalen Umbruchs eine sichere Bank für den suchenden Zuschauer, Zuhörer und Nutzer sein. Unsere Marken müssen ein Garant für Angebote sein, die frei von kommerziellen Interessen sind, die Informationen, Kultur und beste Unterhaltung liefern, die einen Beitrag leisten zur Integration, zur Überwindung bestehender und sich verschärfender Unterschiede in der modernen Informationsgesellschaft.

Dabei wird es gerade im Zeitalter von Google, You Tube und Web 2.0 auf gut ausgebildete, professionelle Programmierer ankommen, die ein Angebot zusammenstellen, das der Gesellschaft und dem Einzelnen genau das bietet, was sie und er suchen – Programmierer, die aber auch das Verantwortungsbewusstsein haben, bestimmte Dinge *nicht zu zeigen*. Ich erinnere an die aktuelle Diskussion über das Video von Saddam Husseins Hinrichtung in You Tube.

Die klassische Rundfunknutzung wird sich verändern. Zwar wird es auch auf absehbare Zeit noch den passiven Zuschauer geben, der sich nach einem harten Arbeitstag gerne überraschen lässt, was ihm die Programmierer anbieten. Wir werden daneben aber auch Angebote machen müssen für jene, die ganz gezielt bestimmte Programme und Inhalte nutzen möchten. Ich gehe davon aus, dass Sie hier im Raum sich alle für Medienfragen interessieren. Dennoch werden Sie die unterschiedlichen Medienmagazine in den ARD-Hörfunkprogrammen wahrscheinlich nicht alle kennen. Sie können diese aber inzwischen als Podcast abonnieren und die Sendungen anhören, wann sie es wollen.

In dieser digitalen Welt sind Programmzahlbegrenzungen und Höchstgrenzen für unsere Online-Angebote anachronistisch.

Gerade hier kann die ARD eine weitere Stärke unter Beweis stellen: die Fähigkeit, Vielfalt abzubilden, im Regionalen wie weltweit, etwa durch unser Korrespondentennetz.

Regelmäßige repräsentative Umfragen zeigen, dass unser Gemeinschaftsprogramm „Das Erste“ nach wie vor beim Publikum hohes Ansehen genießt. Bei aller – zum Teil auch berechtigten – Kritik auf den Medienseiten der überregionalen Zeitungen an manchen Sendungen darf nicht ignoriert werden: „Das Erste“ gilt als das am wenigsten verzichtbare und als das glaubwürdigste Programm in Deutschland. Die Politikmagazine im Ersten, die politischen Gesprächssendungen, unsere „Ratgeber“ und natürlich auch unsere Nachrichtensendungen „Tagesschau“ und „Tagesthemen“ gelten jeweils

als die Besten im deutschen Fernsehen. Wenn irgendwo bei uns oder in der Welt etwas Wichtiges passiert, dann schalten die Bundesbürger bevorzugt „Das Erste“ ein. Und selbst auf die eher emotionale Frage „Welchen Sender sehen Sie am liebsten?“, sagen 43 Prozent der Befragten: „Das Erste“ – gefolgt von RTL, ZDF und den Dritten.

Unser Gemeinschaftsprogramm „Das Erste“ ist ein starkes Stück ARD, aber – und das vergessen viele – die ARD ist mehr als „Das Erste“. In unseren zahlreichen Hörfunkprogrammen, den dritten Fernsehprogrammen, den Online-Angeboten zeichnen wir ein lebendiges Bild des föderalen Deutschlands. Mit unseren Hörfunkprogrammen erreichen wir täglich rund 34 Millionen Menschen. Die ARD gehört zu den wichtigsten Kulturträgern Deutschlands. Und unsere Regionalmagazine in den Dritten erzielen Marktanteile um die 25 Prozent.

Dass die ARD ein vielseitiger Senderverbund ist, der ganz unterschiedliche Zielgruppen auf vielen Wegen erreicht, das können wir mit unserer jährlichen Themenwoche anschaulich zeigen. Im April des vergangenen Jahres widmeten sich alle ARD-Programme dem Schwerpunkt-Thema Krebs, in diesem Jahr geht es vom 14. bis 21. April um das wichtige Thema „Kinder sind Zukunft“.

Die ARD trägt zum Zusammenhalt unserer Gesellschaft bei und ist für die demokratische und föderale Kultur der Bundesrepublik unverzichtbar. Um diesen Aufgaben gewachsen zu sein, brauchen wir auch weiterhin eine ausreichende Finanzierung auf der Grundlage eines gerechten und sicheren Gebührenmodells. Zwar ist es naturgemäß schwierig, eine breite Akzeptanz für Gebühren und Abgaben zu erreichen. Und das Thema Rundfunkgebühren scheint gerade bei den Kollegen der Printmedien ein rotes Tuch zu sein. Ich erinnere nur an die kollektive Mobilmachung gegen die so genannte PC-Gebühr, die im privaten Bereich ja fast ausschließlich die bisherigen Schwarzseher treffen wird, für 99 Prozent der Privathaushalte mithin keinerlei Folgen hat.

Ich warne in diesem Zusammenhang davor, unser jetziges gerätebasiertes Modell vorschnell über Bord zu werfen. Es ist sicherlich an der einen oder anderen Stelle korrekturbedürftig. Aber bei einer Reform oder gar einem Systemwechsel sollten sich die Rundfunkpolitiker der anspruchsvollen Konstruktion dieses Gebildes bewusst sein, damit bei der Renovierung einer Stelle das Gebäude nicht wie ein Kartenhaus zusammenfällt.

Wenn über ein anderes Modell der Gebührenerhebung nachgedacht wird, dann muss dieses meines Erachtens mehrere Voraussetzungen erfüllen: Es muss zumindest aufkommensneutral sein. Es muss sozial gerecht gestaltet sein und darf nicht Privathaushalte, schon gar nicht Familien mit Kindern, überproportional belasten. Schließlich muss es auch EU-kompatibel sein.

Und jetzt komme ich zum *dritten Pfeiler* der Grundversorgung: unsere Gremien oder in den Worten der Karlsruher Richter: die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen¹⁵. Die Richter geben dem Gesetzgeber auf, organisatorische und verfahrensmäßige – also inhaltsneutrale –

¹⁵ BVerfGE 74, 297 (324 ff.).

Vorkehrungen zu treffen, die verhindern, dass der Rundfunk einer Gruppe oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird. Nur so kann sich in den Programmen wirkliche Meinungsvielfalt widerspiegeln.

Der Gesetzgeber hat die Organe Rundfunkrat und Verwaltungsrat in den öffentlich-rechtlichen Anstalten geschaffen und sich damit *für* eine „binnenpluralistische“ Struktur der Veranstalter entschieden. Nicht zuletzt als Lehre aus der deutschen Geschichte, also bewusst *gegen* ein staatliches Aufsichtsmodell.

Kritiker des öffentlich-rechtlichen Systems werfen uns gerne und immer wieder vor, die Gremienkontrolle funktioniere nicht. Im anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren sieht der VPRT gar eine „Selbstblockierung der internen Steuerungselemente“.

Dieser harschen Kritik kann man die Worte des Bundesverfassungsgerichts entgegenhalten, das in mehreren Entscheidungen bestätigt hat, die bestehenden Strukturen seien verfassungskonform und in besonderem Maße zur Verwirklichung der Rundfunkfreiheit geeignet¹⁶.

Kein System ist perfekt. Und es gab in der Vergangenheit durchaus einzelne Fälle, in denen ich die Kritik an der wirksamen Kontrolle nachvollziehen konnte. Wir haben dies gesehen und gehandelt. Und so hat es in jüngster Zeit Veränderungen gegeben mit dem Ergebnis, dass die Binnenkontrolle weiter gestärkt worden ist. Die Konferenz der Gremienvorsitzenden etwa koordiniert die Gremienkontrolle der ARD und berät wichtige Themen unter sich und im Rahmen der Hauptversammlungen der ARD. Ausgestattet mit einer Geschäftsstelle ist sie in die Lage versetzt, sich zum Beispiel zu rundfunkpolitischen Grundsatzfragen einzubringen und sich mit der Haushalts- und Finanzplanung unserer gemeinsamen Einrichtungen zu befassen.

Daneben stehen selbstverständlich die Kontroll- und Überwachungsbefugnisse der Gremien in den einzelnen Rundfunkanstalten.

Meine Damen und Herren! Die Schwaben gelten ja gemeinhin als fleißige Häuslebauer. Als solcher glaube ich einschätzen zu können, dass das Fundament des Hauses öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht bröckelt. Es gibt hie und da die Notwendigkeit, Reparaturen im Haus durchzuführen, das eine oder andere zu modernisieren und das Grundstück gegen Eindringlinge abzusichern. Uns geht es also eigentlich nicht anders als jedem Hausbesitzer!

Die Architekten und Statiker haben ein starkes Fundament gelegt. Unsere Aufgabe ist es, dieses Haus täglich mit neuem Leben zu erfüllen. Drei Dinge sind dabei wichtig. Entscheidend ist, dass alle Besucher uns erst einmal finden, dass sie für nicht einmal 60 Cent am Tag gute und attraktive Programmangebote erhalten und dass echte Meinungsvielfalt im Hause herrscht.

Bei der Suche nach einem Bonmot für den Abschluss dieser Rede haben mir meine Mitarbeiter geraten: Goethe geht immer. Und tatsächlich! Auch wenn Goethe lange vor Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestorben ist, hat er die Anforderungen an ein standhaftes Gebäude so schön auf den Punkt gebracht, dass es auch

¹⁶ Vgl. die Nachweise bei Hesse, Rundfunkrecht, 3. Auflage, 2003, S. 152.

auf das Haus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zutrifft: Drei Dinge, so sagt er, sind an einem Gebäude zu beachten: Dass es am rechten Fleck stehe, dass es wohlgegründet, dass es vollkommen ausgeführt sei.

Nun sind wir nicht Goethe, sondern unvollkommene Programmacher. Deshalb sind wir vielleicht noch ein wenig entfernt von der vollkommenen Ausführung. Aber ich vermute einmal, würde der große Geheimrat heute noch leben, er würde zwar sicherlich ab und zu auf uns schimpfen, aber er würde ARD und ZDF schauen.