

Wie können die Bürger sicherstellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Aufgaben erfüllt?*

Manfred Kops

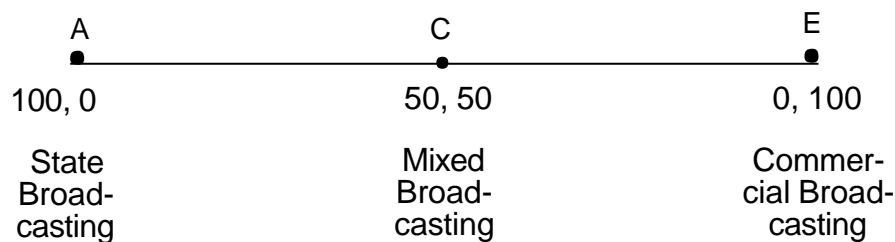
EURALVA, European Alliance of Listeners' and Viewers' Associations

1. Worin bestehen die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Bevor ich auf die hier gestellte Frage antworte, wie die Bürger sicherstellen können, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Aufgaben erfüllt, möchte ich gerne kurz darauf eingehen, worin diese Aufgaben bestehen. Aus den ökonomischen Lehrbüchern lassen sich diese Aufgaben kaum ableiten. In ihnen werden gemeinhin nur der Markt und der Staat als Grundverfahren der Güterbereitstellung diskutiert, ersterer basierend auf den Anreizen der privaten Einkommenserzielung, letzterer basierend auf dem (demokratisch legitimierten) staatlichen Zwang, der für die Erstellung und Finanzierung von Gütern erforderlich ist, die der Markt (aus unterschiedlichen Gründen) nicht bereitstellen kann. Bezogen auf die betrachtete Thematik würde dies entweder kommerzielle Rundfunkveranstalter oder staatliche Rundfunkveranstalter implizieren (oder Mischformen, die die Elemente beider Bereitstellungssysteme in unterschiedlichen Anteilen miteinander kombinieren).

Abbildung 1 verdeutlicht diese Sichtweise in Form einer Achse, die von rein kommerziellen Rundfunkveranstaltern auf der einen (dort rechten) Seite (Punkt E, mit 0 % staatlichen Einnahmen und 100 % Markteinnahmen) über verschiedene Mischformen (z. B. einen Veranstalter C mit 50 % Markteinnahmen und 50 % Staatseinnahmen) bis zu rein staatlichen Rundfunkveranstaltern auf der anderen (dort linken) Seite reicht (Veranstalter A).

Abbildung 1:
Kommerzielle Rundfunkveranstalter und staatliche Rundfunkveranstalter

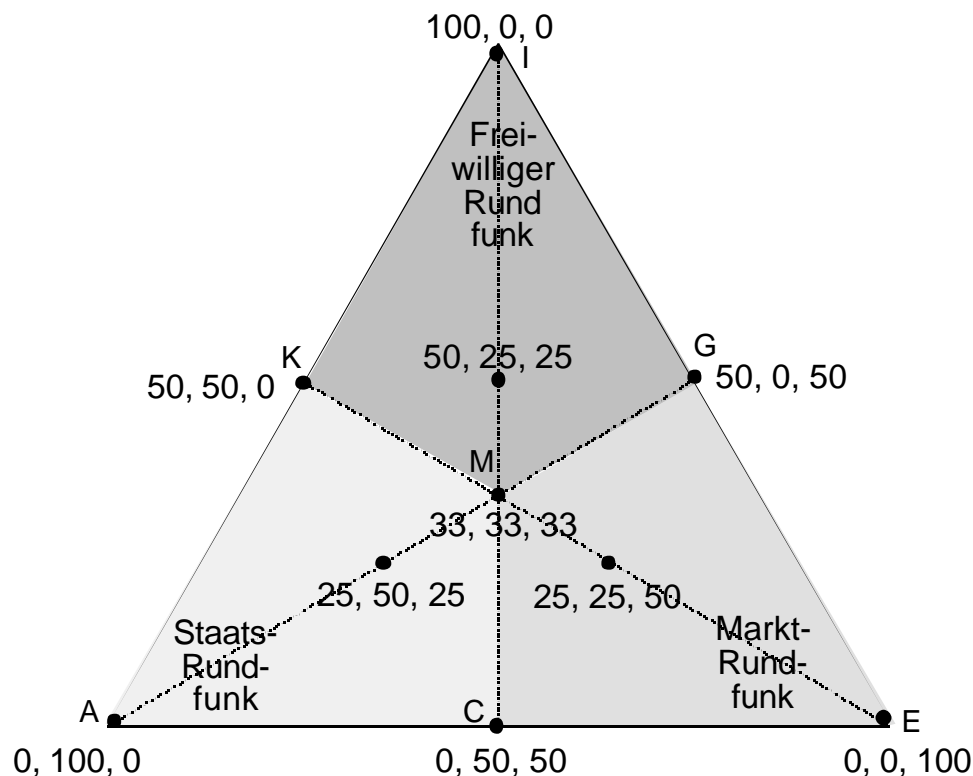


Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter können auf dieser eindimensionalen Achse nicht eingeordnet werden. Sie werden konstituiert durch eine dritte Institution, die – neben dem Staat und dem Markt – Güter bereitstellt: den sog. „Freiwilligensektor“. Viele Bereiche des lokalen, religiösen, sozialen und kulturellen Lebens sind diesem „dritten“ Sektor zuzuordnen, und viele Güter und Dienstleistungen entstehen in ihm, etwa im Bereich der Familien- und Altenhilfe, der Nachbarschaftshilfe, der Freizeitaktivitäten, der Forschung und Bildung oder der Kultur. Die Wertschöpfung dieses Sektors ist erheblich, auch wenn sie statistisch kaum erfasst wird und sich somit auch nicht im Sozialprodukt niederschlägt.

* Erweiterter Vortrag, gehalten auf der 10. internationalen Konferenz des „Voice of the Listeners and Viewers“, VLV, am 11 Februar 2005, in der Royal Society, London

Die Bereitstellung dieser Güter und Dienste erklärt sich weder aus pekuniären Interessen der Akteure noch aus staatlichem Zwang, sondern aus „freiwilligen“ Aktivitäten, die intrinsischen Anreizen der Akteure entstammen. Sie gehorchen nicht-marktlichen und nicht-staatlichen Regeln des Zusammenlebens, wobei es sich vielfach nicht um explizite Regeln oder gar Gesetze handelt, sondern oft um implizite, sozial vermittelte und sozial sanktionierte Normen. Sofern sich diese Aktivitäten nicht auf rein private Wirkungen beschränken (wie z. B. bei der Familienhilfe), sondern auch öffentliche Wirkungen entfalten (wie z. B. bei wissenschaftlichen, kulturellen oder politischen Aktivitäten), wird der „Freiwilligensektor“ häufig auch als Zivilgesellschaft bezeichnet.

Abbildung 2:
Freiwillige, kommerzielle und staatliche Rundfunkveranstalter



Auch Rundfunksender, die mit Hilfe freiwilliger Sach- oder Geldleistungen der Bürger betrieben werden, sind dem Freiwilligensektor zuzurechnen (siehe Abbildung 2). In Deutschland werden solche Sender als „Bürgerfunk“ oder auch als „Lokalfunk“ bezeichnet. Sie gründen auf der Überzeugung und dem Bemühen der beteiligten Bürger, dass es bestimmte Werte und Handlungsweisen gibt, etwa politischer, religiöser, kultureller oder sozialer Art, die über den Rundfunk vermittelt werden sollten, um eine freie öffentliche Kommunikation zu gewährleisten. Diese Aktivitäten erklären sich also, wie im Freiwilligensektor generell, wiederum weder aus pekuniären Interessen der Akteure noch aus staatlichem Zwang, sondern sie ergeben sich aus intrinsischen Motiven, etwa aus dem von Journalisten erwarteten Bedürfnis, gemeinwohlrelevante Tatbestände zu recherchieren und zu kommunizieren, oder dem vielen Publizisten zugeschriebenen Antrieb, andere Personen von Werten und Auffassungen zu überzeugen, die sie selbst für richtig und wichtig halten.

ler Veranstalter (Bereich EDPF) oder staatlicher Veranstalter (Bereich ALNB) an. Von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern oder public service broadcastern sollte man mithin nur sprechen, solange sie eng im Freiwilligensektor bzw. in der Zivilgesellschaft verwurzelt sind und damit auch eine hohe Unabhängigkeit vom Markt und Staat besteht.

Die Mitglieder der Zivilgesellschaft sind die prädestinierten Verbündeten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie verfolgen wie er das Ziel, die Gesellschaft mit Hilfe von nicht-staatlichen und nicht-marktlichen Entscheidungsregeln und Institutionen zu organisieren. Umgekehrt ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Zivilgesellschaft ein zentrales Sprachrohr, um diese ihre Ziele zu erreichen. Das begründet eine wechselseitige Verantwortung: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat seine Stimme zugunsten der Zivilgesellschaft einzusetzen, und die Zivilgesellschaft hat dazu beizutragen, dass diese Stimme gewichtig ist und gewichtig bleibt. Das schließt die kritische Kontrolle ein, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk die von ihm zu erwartenden Funktionen dadurch gefährdet, dass er selbst zu stark den Interessen des Marktes (Stichwort Selbstkommerzialisierung) oder des Staates (Stichwort: politische Selbstzensur) nachgibt.

Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Zivilgesellschaft, wie sie in Abbildung 3 auch graphisch zum Ausdruck kommt, verdeutlicht diese zweifache Bedrohung. Sie zeigt andererseits aber auch, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht vollständig in den Schutz der Zivilgesellschaft und damit in den Freiwilligensektor zurückziehen kann, weil er dann nicht die erforderlichen Ressourcen aufbringen könnte. Vielmehr muss er dazu mit dem Staat und dem Markt zusammenarbeiten. Dem Staat muss er sich nähern (und damit auch begrenzt ausliefern), damit er die Hoheitsrechte erhält (und durchsetzen kann), Zwangseinnahmen (etwa eine Rundfunkgebühr) zu erheben; und dem Markt muss er sich nähern (und damit ebenfalls begrenzt ausliefern), um Entgelte für bestimmte (möglichst programmferne) Leistungen erwirtschaften zu können, etwa für Werbezeiten und Sponsoring oder für den Handel mit Programmen. Dabei die richtige Nähe bzw. Distanz zu beiden Sektoren zu wählen, ist eine ähnlich schwierige Aufgabe, wie sie Odysseus auf seiner Seepassage zwischen Skylla and Charybdis zu bewältigen hatte.

2. Wie können die Bürger die Erfüllung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichern?

Diese grundsätzlichen Überlegungen leiten über zur Frage, wie die Bürger die Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen können. Zuhörer- und Zuschauerorganisationen, wie der "Voice of the Viewers and Listeners" in Großbritannien oder auch die in Deutschland existierenden „Initiativkreise“, können hierzu beitragen. Sie können die Programminhalte beobachten, Programmverstöße und -defizite aufzeigen und auch die Organisationsstrukturen bewerten, innerhalb derer der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine journalistische Arbeit erfüllt (Redaktionsstatuten, Qualitätskriterien, Selbstverpflichtungserklärungen etc.). Das Internet bietet hierfür vielfältige – erst ansatzweise genutzte – Möglichkeiten, die es den Zuhörern und Zuschauern erleichtern könnten, diese Aufgaben zu erfüllen; die Zuhörer- und Zuschauerorganisationen sollten deutlich zu machen versuchen, dass es eine Bringschuld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, diese Möglichkeiten verstärkt anzubieten (etwa durch die Entwicklung und Bereitstellung strukturierter Beobachtungs- und Bekundungsinstrumente).

Nach meiner Kenntnis vertritt der VLV gegenüber der BBC eine solche wohlwollend kritische Position, ebenso wie unsere deutschen Initiativkreise sie gegenüber ARD und ZDF vertreten. Das bedeutet, dass wir das Konzept eines unabhängigen und leistungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks befürworten, wir aber keinesfalls grundsätzlich auch alle Aktivitäten der unter diesem Begriff agierenden Institutionen gutheißen. Product placement oder e-commerce, um nur zwei Aktivitäten zu nennen, lehnt unser Kölner Initiativkreis für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk z. B. ab; und den bei ARD und ZDF erkennbaren Ausweitungen dieser Aktivitäten widersetzen wir uns wegen der damit verbundenen Ausstrahlungen auf die Programminhalte und auf die Gefahren für die programmliche Unabhängigkeit. Auf der anderen Seite treten wir den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten z. B. in dem in Deutschland aktuellen Streit um die Erhöhung der Rundfunkgebühr zur Seite.

Die Zuhörer- und Zuschauerorganisationen müssen bei in ihrem Einsatz für hochwertige, breite, vielfältige und unabhängige öffentlich-rechtliche Programmangebote auf ihre Unabhängigkeit bedacht sein. Ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst dürfen sie sich weder vom Staat noch vom Markt vereinnahmen lassen. Auch sie haben andererseits mit den typischen Problemen freiwilliger Organisationen zu kämpfen: Knappe Finanzen erschweren eine professionelle und effiziente Aufgabenerfüllung, insbesondere wenn es um direkte Auseinandersetzungen mit kommerziellen oder staatlichen Einrichtungen geht, denen hierfür wesentlich größere Budgets zur Verfügung stehen. Daher kommen auch solche Organisationen nicht umhin, in einem begrenzten und ihre Unabhängigkeit nicht gefährdenden Umfang die Unterstützung privater Unternehmen und staatlicher Einrichtungen in Anspruch zu nehmen. Auch bei ihnen muss aber der auf intrinsischen Motiven basierende Freiwilligensektor Hauptelement und Haupttriebfeder bleiben.

In dieser Weise organisierte Zuhörer- und Zuschauerorganisationen können die Unabhängigkeit und Leistungsstärke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stärken. Selbst in Großbritannien, wo mit dem VLV eine besonders anerkannte und wirksame Organisation dieser Art existiert, kann diese Aufgabe aber nicht von ihnen alleine erfüllt werden, sondern nur im Konzert mit anderen, möglichst allen Mitgliedern der Zivilgesellschaft, etwa den Glaubensgemeinschaften, den Sozialverbänden, den Kultur- und Bildungseinrichtungen, den Verbraucherorganisationen und den Gewerkschaften. Sie alle haben die Aufgabe, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als zentrale Institution der Gewährleistung einer freien und umfassenden öffentlichen Kommunikation zu schützen und kritisch zu begleiten. Dazu hat der Bürger neben seiner Rolle als Teilnehmer an der politischen Willensbildung, vorrangig als Wähler, und seiner Rolle als kritischer Konsument eine dritte Rolle wahrzunehmen, indem er die vielfältigen Formen der kollektiven Willensbildung nutzt, die die Zivilgesellschaft jenseits von Markt und Staat bietet.

Gleiches gilt für das kollektive Handeln der Institutionen, die Mitglieder der Zivilgesellschaft sind. In der aktuellen Auseinandersetzung um die von der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) vorgeschlagene und von den Landtagen nur teilweise bewilligte Erhöhung der Rundfunkgebühr kann dies in Deutschland derzeit erfreulicherweise auch beobachtet werden: Verschiedene Institutionen der Zivilgesellschaft; etwa die Kirchen und der Deutsche Kulturrat als Vereinigung der Kulturschaffenden, haben den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Diskussion unterstützt.

Die Unterstützung hat sich zum ersten auf den gesetzlichen Rahmen zu beziehen, der die Aufgaben und die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelt. Das beinhaltet u. a. die derzeit strittigen Fragen des öffentlich-rechtlichen Auftrags in den neuen Online-Medien und im Mobilfunk, die Belegung von Kabelnetzen mit öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, die Positionierung in elektronischen Programmführern und die Regelung seiner Finanzierung durch nationales und europäisches Recht (hier vor allem die kontrovers diskutierte Anwendbarkeit der Transparenz-Richtlinien und der europäischen Beihilfeverordnung). Es beinhaltet aber auch die Frage, wie die bestehenden Gesetze auszulegen sind und ob sie in der politischen Praxis beachtet werden. Die fehlende Akzeptierung des Gebührenvorschlags der KEF; die dem deutschen Verfassungsrecht widerspricht, ist ein aktuelles deutsches Beispiel dafür, dass hiervon nicht immer ausgegangen werden kann. Aber auch die schon angedeutete Frage, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst sich an den ihnen vorgegebenen Auftrag halten, erfordert eine permanente kritische Aufmerksamkeit, nicht nur der Zuschauer und Zuhörer und ihrer Organisationen, sondern aller zivilgesellschaftlicher Institutionen. Und auch hier gibt es Beispiele, etwa das bereits erwähnte Product Placement und e-commerce im Online-Angebot, die zeigen, dass auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bisweilen auf den falschen Weg geraten und wieder auf den Pfad der Tugend zurückgeführt werden müssen. Hierfür und für die Abwehr vieler anderer interner und externer Gefährdungen, denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausgesetzt ist, muss der gesetzliche Rahmen geschaffen und eingehalten werden. Aber es muss auch grundsätzlich eine politische Kultur vorhanden sein und gepflegt werden, weil viele Determinanten der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gesetze nicht ausreichend gesteuert werden können.

3. Die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im internationalen Vergleich

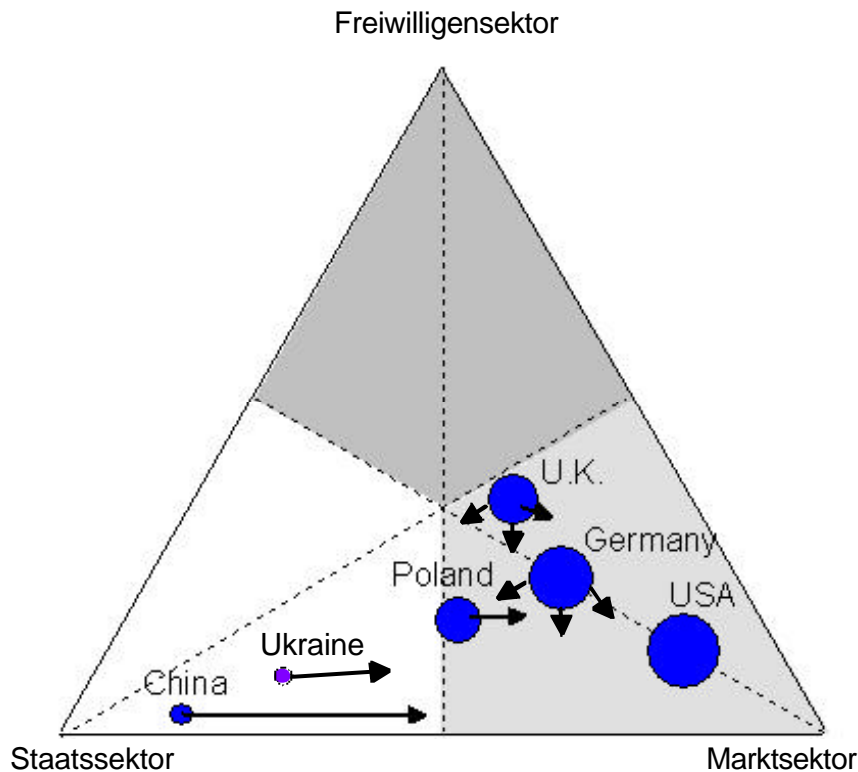
Die Bedrohungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind vielfältig. Sie beinhalten Versuche der Einflussnahme des Staates und des Marktes, offensichtliche Angriffe und versteckte Verlockungen, externe und interne Gefahrenquellen. In einigen Ländern drohen die größeren Gefahren durch den Markt, in anderen durch den Staat, in einigen sind sie unmittelbar ersichtlich, in anderen nur schwer erkennbar. Dem entsprechend unterscheidet sich auch die Dringlichkeit erforderlicher Gegenmaßnahmen. In manchen Ländern ist die Zivilgesellschaft vordringlich gefordert, die Unabhängigkeit des Rundfunks und allgemeiner der Medien gegenüber dem Staat herzustellen oder zu stärken, in anderen Ländern geht es primär darum, Tendenzen der (Selbst-)Kommerzialisierung entgegenzuwirken.

Eine empirische Beschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den einzelnen Ländern der Welt könnte diese Unterschiede verdeutlichen. In diese Richtung gehende, leider unvollständige, zum Teil auch überholte Untersuchungen zeigen zunächst, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa, und hier vor allem auch in Großbritannien und Deutschland, verglichen mit anderen Teilen der Welt, gemessen an seiner finanziellen Ausstattung und seinen Zuschaueranteilen eine starke Stellung besitzt, er dennoch aber die notwendige Distanz sowohl zum Staat als auch zum Markt einhält (siehe Abbildung 4).

Allerdings gibt es auch hier aktuelle Entwicklungen, die diese Position gefährden. Sie beziehen sich zum einen auf Versuche des Staates, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beeinflussen, in Großbritannien etwa im Zuge der Revision der Royal Charter und der Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Regulierungsbehörde (OFCOM),

in Deutschland z. B. im Zuge der politisch verweigeren Umsetzung des Gebührenvorschlags der KEF sowie der darauf basierenden politischen Reorganisationsvorschläge (z. B. des sog. SMS-Papiers), die auch Auswirkungen auf die Programminhalte hätten. Wären diese Versuche erfolgreich, würde sich der staatliche Einfluss erhöhen, und in der graphischen Darstellung von Abbildung 4 würde sich die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stärker an den Staatspol annähern.

Abbildung 4:
Rundfunk zwischen Markt, Staat und Freiwilligensektor im internationalen Vergleich



Zum anderen finden sich sowohl in der BBC als auch in ARD und ZDF Tendenzen der Selbstkommerzialisierung. Beispielsweise führt die intensivierete Strategie mancher öffentlich-rechtlicher Anstalten, etwa auch der BBC, Programme im Ausland zu verkaufen, zu einer stärkeren Ausrichtung auf Themen, die für (internationale) Mehrheiten besonders interessant sind; zulasten der Programmangebote (nationaler und lokaler) Minderheiten. In Deutschland sind die Gefahren einer zu engen Kooperation mit privaten Unternehmen am Beispiel der (mittlerweile aufgegebenen) engen Online-Zusammenarbeit von ZDF und T-Online verdeutlicht geworden. Auch Sponsoring, Product Placement und e-commerce sind hier zu kritisieren, weil durch sie die publizistische Unabhängigkeit für Entscheidungen zur Programmierung, eventuell auch zu den Programminhalten, zugunsten kommerzieller Zielsetzungen eingeschränkt wird. In der graphischen Darstellung nähert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch solche Tendenzen der (Selbst-)Kommerzialisierung dem Marktpol. Die erwähnten, sich verstärkenden staatlichen Einflüsse wirken dem zwar entgegen, in der graphischen Darstellung von Abbildung 4 wird aber deutlich, dass der Gesamteffekt beider Tendenzen in einer Verlagerung nach unten besteht, weg vom Pol des Freiwilligensektors und weg vom Einfluss der Zivilgesellschaft (vgl. nochmals Abbildung 4). Die Verschiebungen mögen kurzfristig gering sein; empirisch lassen sie sich möglicherweise auch nur schwer nachweisen, etwa was die verstärkte Ausrichtung auf Mehr-

heitenprogramme und die Vernachlässigung von Programminteressen von Minderheiten betrifft; sie bedürfen gleichwohl der sorgfältigen Beobachtung und gegebenenfalls Kritik, da sie langfristig und in ihrer Summe die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachhaltig verändern können und seine Aufgabenerfüllung gefährden.

Im Vergleich zu Großbritannien und Deutschland ist der Rundfunk in den meisten anderen Ländern weniger gut aufgestellt. In vielen Ländern, etwa den früheren kommunistischen Staaten Osteuropas und der früheren USSR, steht er noch unter mehr oder minder direkter staatlicher Kontrolle; in Abbildung 4 wird China als Beispiel genannt. In anderen Ländern, z. B. in der Ukraine oder – stärker – in Polen, ist der staatliche Einfluss in den letzten Jahren vermindert worden. Das liegt zum einen an der höheren Leistungsfähigkeit, die der Markt im internationalen Systemwettbewerb bewiesen hat, und aus der daraus resultierenden erhöhten Attraktivität und Bevorzugung durch die Bevölkerung der vormaligen Planwirtschaftsländer, es liegt aber auch daran, dass in diesen Ländern als Alternative zum Staat nur der Markt existiert, weil die gleichen Faktoren, die in diesen Ländern die über viele Jahre dominante Rolle des Staates erklären, dort auch dazu geführt haben, dass der Freiwilligensektor sich nicht organisiert hat und der „dritte Weg“ einer einflussreichen und breite Zuständigkeiten besitzenden Zivilgesellschaft sich in diesen Ländern somit gar nicht eröffnet.

Es verwundert deshalb auch nicht, dass diejenigen Länder, in denen die staatliche Kontrolle über den Rundfunk im Zuge des Transformationsprozesses graduell aufgegeben wird, mit zum Teil hoher Geschwindigkeit in Richtung Marktsektor marschieren (in der graphischen Darstellung sozusagen horizontal, nahe der Basisgeraden und weit entfernt vom Freiwilligensektor). Daraus folgt, dass der Export des Modells öffentlich-rechtlicher Rundfunk, wie wir ihn in Europa kennen und schätzen, nicht auf die Transformation der in diesen Ländern existierenden staatlichen Rundfunkanstalten beschränkt werden kann, sondern die viel weiter reichende Aufgabe erfordert, auch die zivilgesellschaftlichen Strukturen auf- und auszubauen, in die dieser öffentlich-rechtliche Rundfunk eingebettet werden kann und durch die er gegen Vereinnahmungsversuche des Staates und des Marktes geschützt wird.

In anderen Teilen der Welt, etwa in Nord- und Südamerika, ist der Rundfunk mit dem umgekehrten Problem konfrontiert. Dort dominiert der Markt und es wären – aus unserer Sicht – Maßnahmen erforderlich, die die Rundfunkanbieter von ökonomischen Zwängen entlasten und ihnen einen gewichtigeren Beitrag zu einer freien öffentlichen Kommunikation ermöglichen würden; in der graphischen Darstellung ausgedrückt würde dies eine Positionsverlagerung weg vom Markt und hin zum Staat oder – je nach Gesellschaftsordnung – zum Freiwilligensektor bedeuten. Dass dies dort nicht geschieht, geht auf die oben bereits erwähnten Gründe zurück: zum einen auf die höhere Leistungsfähigkeit, die dem Markt als Steuerungsverfahren zugeschrieben wird (der wohl in den USA wichtigere Grund), zum anderen auf die fehlende Existenz einer starken Zivilgesellschaft, in die ein markt- und staatsferner Rundfunk eingebettet werden könnte (eine z. B. in Südamerika bedeutsame Ursache). Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die marktlichen Rundfunkangebote, die in diesen Ländern dominieren, langfristig auch die Vorstellungen und Präferenzen der Zuschauer und Zuhörer beeinflussen. Der Rundfunk ist nun einmal, um es in den Worten der ständigen Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts auszudrücken, Medium und *Faktor* der öffentlichen Meinungsbildung; und in Ländern, in denen ein breites und qualitativ hochwertiges öffentlich-rechtliches Programmangebot nie existiert hat, werden die Mängel eines dominant marktlichen Programmange-

botes auch nicht in dem Maß wahrgenommen und zu korrigieren versucht wie in Ländern, in denen über lange Jahre ein primär oder (wie z. B. in Deutschland bis 1984) sogar ausschließlich öffentlich-rechtliches Angebot bestand.

4. Einige Gedanken zur internationalen Sicherung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zu der in vielen Teilen der Welt beobachtbaren und im Zeitablauf steigenden Dominanz marktlicher Angebote trägt aber auch bei, dass dieses Steuerungsmodell gegenüber demjenigen eines in der Zivilgesellschaft verhafteten öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Vorteil besitzt, grenz- und raumübergreifend organisiert werden zu können. Tatsächlich handelt es sich beim Markt, zumindest bei Gütern, die – wie Rundfunkprogramme – keine nennenswerten Transportkosten verursachen, um ein raumloses Steuerungssystem. Demgegenüber sind die meisten Bestandteile der Zivilgesellschaft im nationalen, regionalen oder gar lokalen Raum verankert, so dass die erforderliche internationale Kooperation, die für einen erfolgreichen Systemwettbewerb mit dem Markt erforderlich ist, oft nur mit großen Anstrengungen (oder, wie z. B. bei der UNESCO, wiederum nur mit Hilfestellung des Staates) gelingt.

Dieser bezüglich der internationalen Organisierbarkeit bestehende systematische Nachteil der Zivilgesellschaft gegenüber dem Markt wird um so größer, je mehr Rundfunkprogramme auf internationalen Märkten gehandelt werden, weil sich die Programmpräferenzen durch das Zusammenwachsen der Weltgemeinschaft einander angleichen und Transportkosten infolge der Digitalisierung der Produktion und Verbreitung von Rundfunkprogrammen an Bedeutung verlieren. Entsprechend schwerer wird es, den von transnationalen Medienunternehmen und internationalen Organisationen, vorrangig der World Trade Organisation, vorangetriebenen Kommerzialisierungstendenzen entgegenzuwirken.

Gelingt dies nicht, so werden sich die Gesetze des Marktes in Zukunft noch unmittelbarer auf die Programmangebote der Rundfunkveranstalter auswirken als bisher. Regionale und lokale Inhalte, die auf weltweiten Märkten per Definition nur Minderheiten interessieren, werden durch internationale oder raumlose Inhalte verdrängt; selbst nationale Themen werden, abgesehen von denjenigen einiger weniger großer Staaten (USA, China, Indien), auf internationalen Programmmärkten nicht mehr konkurrenzfähig sein. Aber nicht nur die räumliche Vielfalt, auch die thematische Vielfalt nimmt mit wachsender Kommerzialisierung und Globalisierung der Medienmärkte ab: Programme für Minderheiten, die auf regionalen oder nationalen Märkten noch mit vertretbaren Kosten-Nutzen-Relationen angeboten werden können oder für die im nationalen Rahmen unter Hinweis auf Vielfaltsicherung und Minderheitenschutz auch dann noch die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz hergestellt werden kann, wenn ihre Kosten-Nutzen-Relationen hinter denjenigen von „Mainstream-Programmen“ zurückbleiben, werden mehr und mehr ersetzt durch Programme, für die ein möglicherweise nicht intensiver, aber doch weltweiter Bedarf besteht oder, z. B. durch eine zunächst unentgeltliche Bereitstellung, erzeugt werden konnte. Das führt zu einer Konzentration von Programminhalten und -formaten, die Präferenzen globaler Zuhörer- und Zuschauerschaften auf kleinstem gemeinsamem Nenner bedient und die Themen- und Gestaltungsvielfalt des Rundfunks massiv reduziert.

Zuhörer- und Zuschauerorganisationen warnen vor diesen Gefahren und versuchen ihnen entgegenzuwirken. Das kann ihnen allerdings (ebenso wie den anderen Elementen der Zivilgesellschaft, die sich hierfür einsetzen) nur gelingen, wenn sie auf internationaler Ebene stärker kooperieren oder – besser noch – wenn sie neue, inter-

national agierende Organisationen gründen. Das ist bisher kaum geschehen. Die in verschiedenen europäischen Ländern existierenden Zuhörer- und Zuschauerorganisationen haben sich bisher fast ausschließlich im regionalen oder allenfalls im nationalen Rahmen engagiert. Die wenigen Versuche zur länderübergreifenden Zusammenarbeit oder zur Gründung internationaler Zuhörer- und Zuschauerorganisationen sind bisher weitgehend gescheitert. Erst mit dem World Summit for the Information Society (WSIS) ist es 2003 erstmals gelungen, eine beachtliche Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen für gemeinsame Aktivitäten zur Stärkung nichtstaatlicher Information und Kommunikation zu gewinnen; und es ist zu hoffen, dass diese Bemühungen durch den WSIS 2005 in Tunis weiteren Auftrieb erhalten.

Als eine Ursache für diese Handlungsschwäche wurde bereits die Verwurzelung vieler Institutionen der Zivilgesellschaft im lokalen, regionalen und allenfalls nationalen Raum genannt. Eine andere ergibt sich aus den – mit Bezug auf Rundfunkveranstalter ebenfalls erwähnten – strukturellen Problemen von Freiwilligenorganisationen, Finanzressourcen zu erschließen, die ihnen ein professionelles – und damit gegenüber privaten und staatlichen Akteuren wettbewerbsfähiges – Handeln ermöglichen. Weil der im Heimatland bzw. Unternehmensstandort anfallende (interne) Nutzen globaler öffentlicher Güter, den internationale Organisationen bereitstellen, selbst von intrinsisch hoch motivierten Gebern im Vergleich zu den dafür aufzuwendenden Kosten naturgemäß gering ist, fällt es internationalen Organisationen des Freiwilligensektors sogar noch schwerer als regionalen und lokalen Organisationen, Unterstützung von privater oder staatlicher Seite zu erhalten. Die faktische Einstellung der Aktivitäten des World Radio and Television Councils, WRTV, einer der wenigen Organisationen, die sich auf internationaler Ebene für die Belange des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzusetzen versuchte, ist hierfür ein Lehrbeispiel.

Selbst die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, denen an einer wirksamen Arbeit der Zuschauer- und Zuhörerorganisationen, auch auf internationaler Ebene, gelegen sein müsste, haben eine solche Unterstützung bisher weitgehend verweigert. Sie verweisen dabei auf die Beschränkung ihres Auftrags auf den nationalen Raum, und auch darauf, dass sie eigene Institutionen für diese Aufgabe geschaffen hätten. Das ist für die europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten begrenzt richtig mit Blick auf die European Broadcasting Union, EBU, die in recht begrenztem Umfang übernationale, europäische Aufgaben der Rundfunkpolitik wahrnimmt. Organisationen mit einem darüber hinausgehenden, wirklich umfassenden sachlichen und räumlichen Auftrag für die Belange des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gibt es nicht – und damit auch kein nennenswertes Gegengewicht zu den auf internationaler Ebene, etwa im asiatisch-pazifischen Raum oder auch in Osteuropa von Seiten der globalen Medienunternehmen, betriebenen Aktivitäten, den Markt als Steuerungssystem auch für die Medien zu etablieren. Da passt es ins Bild, dass sich in den letzten Jahren ein in Kuala Lumpur (sic!) angesiedeltes Asian Institute for Broadcasting Development zu einem wichtigen internationalen Protagonisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt hat, der z. B. den europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Organisation und Artikulation ihrer Interessen auf dem World Summit for the Information Society in Genf 2003 Schützenhilfe leisten musste und der im internationalen Systemwettbewerb den Dialog zwischen Europa und Asien vorantreibt, der eigentlich von den europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesucht und initiiert werden sollte.

Angesichts dieser Handlungsschwäche verwundert es nicht, dass die neuen, staatsfernen Handlungsmöglichkeiten, die sich den Medien durch die gesellschaftlichen Transformationsprozesse der letzten Jahre in vielen Ländern eröffnet haben, schnell und radikal von global aufgestellten, überwiegend US-amerikanischen Medienunternehmen genutzt worden sind. In diesen Teilen der Welt hat ein Systemwettbewerb zwischen Markt und Zivilgesellschaft, wie er für Europa charakteristisch ist, gar nicht stattgefunden, und dort kann er vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk heute auch nicht mehr geführt, geschweige denn gewonnen werden.

Obwohl er aus europäischer Sicht noch durchaus vital ist, in den letzten Jahren in einigen europäischen Ländern im Vergleich zum kommerziellen Rundfunk sogar an Boden gewonnen hat, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus einer globalen, weltweiten Perspektive damit ein Sondermodell. Und er droht zum Auslaufmodell und zu einem europaspezifischen Exoten zu werden, wenn sich die weltweite Kommerzialisierung der Medien fortsetzt. Dadurch dürfte es aber auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Europa, wo sich die Systemfrage weiterhin stellt, in Zukunft möglicherweise sogar noch verschärft, nicht einfacher werden, die Bevölkerung und die Politik von den Vorzügen ihrer Organisationsform zu überzeugen. Der Verzicht auf ein übernationales Engagement im Systemwettbewerb mit kommerziellen Medienunternehmen, den die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Hinweis auf die Begrenzung ihres Auftrages auf das Inhalt an den Tag gelegt haben, könnte sich von daher auch nicht nur als kurzsichtig erweisen, sondern durchaus auch negative Auswirkungen auf diesen nationalen Auftrag nach sich ziehen.

Angesichts dieser grundsätzlichen Schwierigkeiten dürfen die Möglichkeiten eines internationalen Engagements von Zuschauer- und Zuhörerorganisationen nicht überschätzt werden. Man sollte sie aber auch nicht unterschätzen, weil die Zivilgesellschaft, denkt man z. B. an den WSIS, im Dialog mit der privaten Wirtschaft und den Staaten in Zukunft vermutlich ein stärkeres Gehör finden wird. Für eine europaweite Zusammenarbeit solcher Organisationen spricht zudem, dass Fragen der Rundfunkordnung, die bisher durch die nationalen Gesetzgeber entschieden wurden, sukzessive auf die europäische Ebene hochgezogen werden. Wichtige Entscheidungen zum Rundfunk, wie z. B. der Umfang der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erlaubten Online-Angebote, die Zulässigkeit ihrer Finanzierung durch Rundfunkgebühren, die adäquate Anwendung der Transparenzrichtlinien auf ihn, die Belegungsregeln für Kabelnetze oder die anstehende Neuregelung der Euro-Direktive „Fernsehen ohne Grenzen“, werden jetzt durch die europäischen Rechtsinstitute entschieden; und diese Entscheidungen können auch nur auf europäischer Ebene wirksam beeinflusst werden.

Von daher macht es Sinn, dass der VLV mit der European Alliance of Listeners' and Viewers' Associations (EURALVA) eine europaweit agierende Vereinigung gegründet hat. Ihr gehören bisher Zuhörer- und Zuschauerorganisationen aus Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Norwegen und Portugal an, mit kooperierenden Organisationen aus Australien, Kanada und den USA. Wie die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen verfügt auch EURALVA aus den bereits genannten Gründen über keine nennenswerten finanziellen Ressourcen, ihre Aktivitäten müssen sich deshalb auf das freiwillige Engagement ihrer Mitglieder und die geringen Finanzmittel beschränken, die die – ebenfalls finanzknappen – nationalen Mitgliedsorganisationen beisteuern können. Dennoch kann EURALVA einiges bewirken, wenn es ihr gelingt, die durch ihre nationalen Mitgliedsorganisationen geschaffenen Kontakte und Einflussmöglichkeiten zu nutzen und zu bündeln.

Auch die jährlich vom VLV veranstalteten internationalen Konferenzen können hierzu beitragen. Sie haben im Lauf der Jahre beständig an Bedeutung gewonnen und sind mittlerweile als Foren für qualitativ hochwertige rundfunkpolitische Auseinandersetzungen anerkannt. Die in der EURAVA vereinten europäischen Partner des VLV wissen den Wert dieser Veranstaltung wohl zu schätzen; und sie bedanken sich für die Möglichkeit, hier ihre Auffassungen vorstellen zu dürfen. Herzlichen Dank und viel Erfolg für die heutige Veranstaltung.