



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Ernst Elitz

**Nationale Programme - regionale Programme.
Komplementäre Angebote in Deutschland**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 92

Köln, im Mai 1998

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 92/98: 3-930788-80-2

Schutzgebühr 5,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. H. M. Schellhaas
Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

„Nationale Programme - regionale Programme. Komplementäre Angebote in Deutschland“^{*}

Spezifika der nationalen Programme

Was überall, auch in den meisten europäischen Staaten, die Regel ist, wurde in der föderal gegliederten Bundesrepublik Deutschland erst als Produkt und Konsequenz der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten zum 1. Januar 1994 verwirklicht: die Errichtung eines nationalen Hörfunksenders, der zwei Programme deutschlandweit ausstrahlt. Die sechszehn Bundesländer gaben dieser Neugründung den Auftrag, zwei Programme mit kosten- und produktionsintensiven Informations- und Kultursendungen deutschlandweit auszustrahlen. Seitdem gibt es mit dem Deutschlandfunk und dem DeutschlandRadio Berlin neben den regionalen Programmen der Landesrundfunkanstalten und den beiden nationalen Fernsehprogrammen von ARD und ZDF auch zwei Hörfunkprogramme für ganz Deutschland.

Die Bundesländer formulierten im Staatsvertrag für das DeutschlandRadio die spezielle Programmaufgabe so: Der nationale Hörfunk soll das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands in seinen beiden Programmen darstellen, die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration dienen - eine Aufgabe, die angesichts unterschiedlicher Denkweisen und Erfahrungen in beiden Teilen Deutschlands dringlich war und ist.

Ländergrenzen überschreitende Radioprogramme mit Informations- und Kulturinhalten können diesen Integrationsgedanken zweifellos besser fördern als die doch stark auf Unterhaltung zugeschnittenen Fernsehprogramme. Mit seinem überregionalen Profil und seinen Programminhalten hebt sich der nationale Hörfunk klar von den kommerziellen und auch von den regionalen öffentlich-rechtlichen Radioangeboten ab.

Der neu gegründete nationale Hörfunk wurde mit Blick auf die rundfunkökonomische Situation zugleich zu einem Beispiel radikaler struktureller Reform. Zusammengefügt aus drei eigenständigen Rundfunkanstalten - zwei Sendern in Berlin und einem in Köln - mußte er den Personalbestand mehr als halbieren. Durch Ausgliederungen und Vorruhestandsregeln mußte das Personal von ursprünglich rund 1.800 festangestellten Mitarbeitern auf 710 reduziert werden.

^{*} Geringfügig überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser, Intendant des DeutschlandRadios, auf einer Internationalen Konferenz zum Thema "Bürgerinteressen und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" gehalten hat. Diese vom "World Radio and Television Council" und den deutschen "Initiativkreisen zur Förderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" organisierte Konferenz fand am 19. 05. 1998 im Großen Sendesaal des DeutschlandRadios in Köln statt.



Einen solchen radikalen Schnitt, der selbstverständlich auch alle Unternehmensstrukturen in Frage stellte, hatte es in der deutschen Rundfunklandschaft noch nicht gegeben. Es war sozusagen ein Experiment am lebenden Organismus, das wegen des hohen programmlichen und unternehmerischen Risikos keinesfalls für andere Unternehmen zu empfehlen ist. Aber da noch Wunder geschehen, ist es uns gelungen, trotz dieser einzigartigen Belastung das Profil der beiden nationalen Programme in der deutschen Medienlandschaft klar herauszuarbeiten, und der nationale Hörfunk wird für die Qualität seiner Angebote gelobt und vielfältig mit Medienpreisen bedacht.

DeutschlandRadio hat kein zentralistisches Selbstverständnis. Als Hörfunk der sechzehn Bundesländer ist er föderaler Hörfunk. Diese Tatsache wird nicht zuletzt unterstrichen durch seine beiden Programme, produziert in zwei Funkhäusern, eines gelegen im Westen unseres Landes, in Köln, das andere im Osten, in Berlin. Eines kommt aus dem Herzen eines Flächenlandes, das andere aus der Hauptstadt und Kulturmetropole Berlin - geographisch angesiedelt inmitten der neuen Bundesländer und auf der ehemals politischen Nahtstelle zwischen Ost und West.

Wie unterscheidet sich das Profil seiner beiden nationalen Radio-Angebote? Für den Deutschlandfunk ist das Modewort der Hörfunkszene „Entwörung“ ein Fremdwort. Der Deutschlandfunk ist der bundesweite Informationssender Nummer eins mit einem Wortanteil von rund achtzig Prozent. Die Information umfaßt ein weites Spektrum von ausführlichen Nachrichten bis hin zu vierstündigen Informationssendungen - wie etwa die „Informationen am Morgen“, Wirtschaftssendungen, sozialpolitische Sendungen, Umweltsendungen, Wissenschaftssendungen, Büchersendungen, Auslandsreportagen, Kommentare usw.. Ein besonderer Schwerpunkt ist dabei auch die Europa-Berichterstattung, für die täglich eine halbe Stunde „Europa heute“ und am Samstag die Sendung „Europäische Regionen“ eingeplant ist.

Das DeutschlandRadio Berlin setzt als Radio aus einer spannungsreichen Kulturmetropole seinen Schwerpunkt bei vielen künstlerischen Eigenproduktionen im Bereich des Hörspiels, des künstlerischen Features und der Musik. Es spürt kulturelle und gesellschaftliche Trends auf. Es ist ein Programm mit täglich zwei Hörspielen, mit einem täglichen Kinderfunk, mit einem hohen Anteil an internationaler Musik, mit aktuellen Berichten von der Kulturszene und täglichen Live-Konzerten. Als Sender der Grundversorgung verfügt DeutschlandRadio Berlin selbstverständlich auch über aktuelle politische Sendestrecken. -- Aufwendige, weil ausführliche Nachrichtensendungen werden zentral in Köln produziert und von beiden Programmen ausgestrahlt.

DeutschlandRadio hat ein besonderes Privileg - es ist vollkommen gebührenfinanziert, also werbefrei und hat damit auch eine Sonderstellung gegenüber den Landesrundfunkanstalten. Auch Sponsering ist unzulässig. Wir kommen damit also nicht in Versuchung, journalistische Qualitätsmaßstäbe zu verändern, nur um attraktive Werbeumfelder zu schaffen. Seit dem 1. Januar 1997



erhält DeutschlandRadio aus der monatlichen Rundfunk- und Fernsehgebühr von insgesamt DM 28,25 für seine beiden in Herstellung und Ausstrahlung ausgesprochen kostenintensiven Hörfunkprogramme DM 0,69.

DeutschlandRadio und die Landesrundfunkanstalten

Mit ihrem speziellen Auftrag, das Geschehen in allen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands darzustellen und die Integration zwischen Ost und West, Nord und Süd zu fördern, sind die Programme des nationalen Hörfunks ein notwendiges komplementäres Angebot im föderalen Staat zu den regional ausgestrahlten Programmen der Landesrundfunkanstalten.

Die Landesrundfunkanstalten müssen die Identität der Regionen widerspiegeln. Wer denn sonst könnte sich in den elektronischen Medien der Landespolitik und der Regionalpolitik intensiv widmen, wenn nicht die Programme der Landesrundfunkanstalten? Dies gilt für die dritten regionalen Fernsehprogramme gleichermaßen wie für den Hörfunk. DeutschlandRadio aber schaut über die Ländergrenzen hinweg, hat eine Fülle von Programmplätzen für interessante Reportagen aus allen Bundesländern. Es berichtet über das Wichtigste aus allen Regionen und macht damit die Einheit des Bundesstaates in der Rundfunklandschaft deutlich. Und es kann diesen Integrationsauftrag durch die Fülle seiner Wort- und Kultursendungen weit besser erfüllen als eine deutschlandweit ausgestrahlte Pop- oder Techno-Welle.

DeutschlandRadio erreicht trotz einer noch unzureichenden Frequenzausstattung im UKW-Netz schon 3,7 Millionen regelmäßige und 800.000 tägliche Hörer. Das Profil der Hörerschaft ähnelt dem der journalistisch anspruchsvollen überregionalen Tages- und Wochenzeitungen. Ein im Auftrag des DeutschlandRadios von der BURDA-Medienforschung ermitteltes Hörerprofil ergab, daß der größte Anteil der Hörer der beiden Programme des nationalen Hörfunks zwischen dreißig und sechzig Jahre alt ist, vierzig Prozent von ihnen über Abitur bzw. Studium verfügen, fünfundzwanzig Prozent eine weiterführende Schule ohne Abitur absolviert haben. DeutschlandRadio-Hörer haben ein höheres Haushaltsnettoeinkommen als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Die beiden Programme des nationalen Hörfunks sind - in der Sprache der Medienwissenschaftler ausgedrückt - Meinungsführermedien, die außer auf ein rezipierendes Publikum vor allem auch auf Politiker und Journalisten einwirken. Nach einer repräsentativen Untersuchung hören neunzig Prozent aller Bundestagsabgeordneten den informationsorientierten Deutschlandfunk. Eine andere Umfrage unter großen regionalen und überregionalen Tages- und Wochenzeitungen ergab, daß zwischen dreißig und sechzig Prozent der leitenden journalistischen Mitarbeiter jeweils eines der beiden Programme regelmäßig hören und daraus wichtige Informationen und Anstöße für ihre Arbeit entnehmen. Der nationale Hörfunk wird in den unterschiedlichsten Medien häufig als Quelle genannt bzw. zitiert.



Medienrechtliche und medienpolitische Fragen

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Freiheit des Rundfunks und damit die Funktion des Mediums Rundfunk nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts konstitutiv für den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß in der Demokratie. Deshalb muß Rundfunk auf allen Ebenen der demokratisch verfaßten Gesellschaft stattfinden, auf denen sich politische Willensbildung vollzieht: auf nationaler, landesweiter und regionaler Ebene.

Nun ist Rundfunk in Deutschland bekanntlich Ländersache; doch der demokratische Diskurs in unserer Gesellschaft ist nicht an Ländergrenzen gebunden. Föderalismus ist nicht gleichbedeutend mit Provinzialismus. Die demokratische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich dadurch aus, daß sie beides, die landsmannschaftlich-kulturelle Vielfalt der Regionen und die Nation als übergreifende Einheit, zu einem organischen Ganzen verbindet und daß sie über Institutionen verfügt, die das inhärente Spannungsverhältnis zum Ausgleich bringen.

Im Rundfunk drückt sich diese spannungsreiche Vielfalt in dem Nebeneinander von regionalen, nach Größe und Leistungskraft höchst unterschiedlichen Sendeanstalten der ARD und bundesweiten Sendern in Gestalt von ZDF und DeutschlandRadio aus. Das Ensemble all dieser Programme bildet - um es mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts auszudrücken - die für die öffentliche Meinungsbildung unerläßliche Grundversorgung. Keines dieser Programme - weder die bundesweiten Programme im Fernsehen und Hörfunk noch die Regionalprogramme der Landesrundfunkanstalten - können weggedacht werden, ohne daß die politische Kultur, so wie sie in Deutschland verstanden wird, erheblichen Schaden erlitte.

Das Besondere am föderalen Rundfunksystem der Bundesrepublik ist, daß alle diese Anstalten, die regionalen wie die nationalen (mit Ausnahme des Auslandsrundfunks der Deutschen Welle), von den Ländern geschaffen und verantwortet werden. Auf kaum einem anderen Gebiet haben die Länder in so eindrucksvoller Weise ihre bundesweite Verantwortung und ihre Fähigkeit zur Kooperation unter Beweis gestellt wie hier, im Bereich der Rundfunkorganisation. Und kein anderes Land in der Welt verfügt daher auch über ein so reich gegliedertes und inhaltlich vielfältiges Rundfunkangebot wie Deutschland. Dieses föderale Rundfunksystem erfordert seinen Preis. Es ist zwangsläufig teurer als ein Rundfunksystem, das nur aus einigen wenigen nationalen Programmen besteht.

Gleichwohl können gerade die nationalen Programme einen herausragenden Beitrag zur Effizienz und Wirtschaftlichkeit des föderalen Rundfunksystems leisten, indem sie kostenintensive Produktionen bundesweit anbieten und, wie es in Deutschland geschieht, durch Koproduktionen im künstlerischen Bereich und im internationalen Korrespondentennetz besondere Aufgaben übernehmen. Dies ist aufgrund der föderalen Struktur des Rundfunks in Deutschland ohne

rechtliche Probleme möglich. Der nationale Hörfunk ist ebenso wie die Landesrundfunkanstalten Teil des föderalen Systems. Der Unterschied ist nur: die Landesrundfunkanstalten werden jeweils von einzelnen Ländern getragen, der nationale Hörfunk von der Gesamtheit aller Länder.

Eines aber steht fest: In einem föderalen Rundfunksystem wird es auf Seiten der Landesrundfunkanstalten immer größere und kleinere, stärkere und schwächere Partner geben. Die Forderung, diese Unterschiede durch Bildung einheitlich großer Mehrländeranstalten künstlich zu nivellieren, wäre ein Verstoß gegen die Idee des Föderalismus.

Strukturreform - Kooperationen

Bisher wurde dieser Ausgleich zwischen ökonomisch starken und schwachen Partnern durch ein System der finanziellen Umverteilung von Gebühreneinnahmen zwischen größeren und kleineren Anstalten bewerkstelligt. Dieses Verfahren stößt - nicht zuletzt angesichts der enger werdenden Finanzierungsspielräume insgesamt - auf wachsende Widerstände und Kritik. Es wird eingewandt, daß dadurch ineffiziente Strukturen am Leben erhalten und Anreize zu mehr Leistung und Sparsamkeit bei den nehmenden Anstalten eher unterbunden würden.

Eine Alternative könnte darin liegen, daß der finanzielle Umverteilungsmodus durch ein System der Kooperation und Arbeitsteilung ersetzt oder zumindest ergänzt wird. Entsprechende Vorschläge hat erst jüngst der Freiburger Rechtswissenschaftler Martin Bullinger in einem von einigen Bundesländern in Auftrag gegebenen Gutachten unterbreitet. Nicht jede Rundfunkanstalt muß sich an der Herstellung des ARD-Gemeinschaftsprogramms umfassend beteiligen und zugleich ein eigenes Drittes Fernsehprogramm und vier bis fünf Hörfunkprogramme produzieren. So lauten die Argumente in der gegenwärtigen Debatte. Nicht jeder Sender brauche ein eigenes Korrespondentennetz im In- und Ausland und muß seinen Hörern eigenständige, voll ausgebaute Informations- und Kulturprogramme mit Beiträgen aus aller Welt anbieten.

So ist es in dieser Situation naheliegend, daß Vorschläge wie sie nach der Gründung des nationalen Hörfunks vorgetragen wurden, wieder in die medienpolitischen Reformdebatte Eingang finden. „Beim Radio könnte es den ganz großen Schnitt geben: Indem das DeutschlandRadio eine große, übergreifende Funktion für ein Informationsprogramm und für eine Kulturwelle übertragen bekäme“, wurde 1996 im Mediendienst „epd: Kirche und Rundfunk“ erwogen. Im Rundfunkrat von Radio Bremen wurde gefragt, ob das kulturorientierte Programm des nationalen Hörfunks nicht als Rahmenprogramm für die Kulturproduktionen der kleinen norddeutschen Landesrundfunkanstalt zur Verfügung stehen könnte. Im Gutachten von Professor Bullinger wird als Schritt zu einer Rundfunkstrukturreform auch auf preisgünstige Angebote von Rahmenprogrammen verwiesen.



Für den nationalen Hörfunk ergeben sich aus solchen Fragen grundsätzliche Überlegungen für seine Positionierung in der Medienlandschaft. Soll er über die Kooperation für bestimmte Sendungen und gemeinsame Vorhaben wie etwa das Auslandskorrespondentennetz hinaus großflächige Sendestrecken für andere anbieten, bzw. regionale Fenster öffnen? Dies muß sicher unter dem obersten Prinzip des föderalen Rundfunksystems, Erhalt von regionaler Vielfalt, diskutiert werden.

Angesagt wäre auf jeden Fall, wie es das Thema dieses Vortrags nahelegt, eine komplementäre Programmplanung. Sie setzt die Einsicht voraus, daß die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten, egal ob ARD, ZDF oder Deutschland-Radio, letztlich alle in einem gemeinsamen Boot sitzen, und sie erfordert die Bereitschaft, daraus auch praktische Konsequenzen zu ziehen. Die Schlußfolgerung kann nur lauten, sich in der Programmplanung gegenseitig abzustimmen und den Rundfunkteilnehmern, die uns durch ihre Gebühren finanzieren, ein insgesamt möglichst reichhaltiges, vielfältiges und sich sinnvoll ergänzendes Programmangebot zu machen. Ich wünsche mir, daß sich diese Einsicht nicht erst unter dem Druck der Politik und knapper werdender Finanzen in den Rundfunkanstalten durchsetzt.

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-80-2