

Lektionen aus der aktuellen Krise der BBC

→ Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie*

Von Andrew Graham**

Harold Wilson, in den 60er Jahren Premierminister von Großbritannien, hat einmal gesagt, dass in der Politik eine Woche eine sehr lange Zeit sein kann. Für die BBC, die im Zeitraum von nur zwei Tagen Ende Januar 2004 sowohl den Vorsitzenden ihres Rundfunkrats, Gavyn Davies, als auch ihren Generaldirektor, Greg Dyke, durch Rücktritte verloren hat, muss eine Woche wie eine ganze Eiszeit vorgekommen sein. Wie ist es zu diesem Desaster gekommen? Wann werden sich die Wogen wieder glätten? Welche Lehren lassen sich, innerhalb und außerhalb Großbritanniens, aus der gegenwärtigen schweren Krise der BBC ziehen?

Gilligan-Affäre löst Krise aus

Der unmittelbare Anlass der Krise ist zunächst die sogenannte Gilligan-Affäre. Die Fakten dieser Affäre sind folgende: Am 29. Mai 2003 um kurz nach 6.00 Uhr morgens trat der BBC-Reporter Andrew Gilligan in dem bekannten Radiomagazin „Today“ auf und behauptete unter Bezug auf eine Informationsquelle, dass die britische Regierung in ihrem Dossier vom 24. September 2002 wissentlich eine falsche Angabe gemacht habe, nämlich, dass Saddam Hussein über gefährliche Massenvernichtungswaffen verfüge. Außerdem behauptete er, dass auf Anordnung der britischen Regierung dieses Dossier aufgebauscht („sexed up“) worden sei. Seine erste Behauptung wiederholte Gilligan in späteren Radiosendungen am selben Tag nicht mehr, im Gegensatz zu seinem zweiten Vorwurf, der auch in seinem Artikel in der Zeitung „Mail on Sunday“ vom 1. Juni 2003 enthalten war. In diesem Artikel zitierte Gilligan erneut seinen Informanten, dass die im Regierungsdossier enthaltene Behauptung, der Irak könne innerhalb von 45 Minuten Massenvernichtungswaffen zum Einsatz bringen, falsch sei. In Wahrheit könne eine solche Aussage allerhöchstens für konventionelle Waffen kurzer Reichweite getroffen werden. Der Kommunikationsdirektor des Premierministers, Alastair Campbell, sei für diese und andere Verschärfungen im Text des Regierungsdossiers direkt verantwortlich.

Massive Vorwürfe der Regierung an die Adresse der BBC

Nicht überraschend reagierte die britische Regierung empfindlich auf diese Vorwürfe. Zunächst beschwerte sie sich per Brief und Telefon bei verschiedenen BBC-Verantwortlichen. Am 25. Juni 2003 eskalierte die Situation jedoch, als Alastair Campbell vor dem Auswärtigen Ausschuss des britischen Parlaments Rede und Antwort stehen musste und dabei die BBC frontal angriff: „Der BBC-Korrespondent hat behauptet, und dies wurde

in großen Teilen der in- und ausländischen Medien wiederholt, dass der Premierminister unserem Land und dem Parlament gegenüber eine falsche Begründung dafür geliefert habe, dass wir das Leben britischer Soldaten aufs Spiel setzen sollen. Dies ist eine Anschuldigung gegen den Premierminister, den Außenminister, das Kabinett, die Nachrichtendienste sowie gegen mich und meine Mitarbeiter. Dies nehme ich sehr ernst. Ich weiß, dass wir Recht haben in Bezug auf die 45 Minuten. Es ist ein ganz und gar falscher Vorwurf. Es ist – und ich benutze dieses Wort nicht leichtfertig – tatsächlich eine Lüge. Ich sage zu der BBC-Geschichte, es ist eine Lüge ... die ständig wiederholt wird, und solange wir keine Entschuldigung dafür erhalten, werde ich weiter dafür sorgen, dass das Parlament und alle anderen wissen, dass es eine Lüge ist.“ Von diesem Augenblick an, erhielt die Auseinandersetzung zwischen der BBC und der britischen Regierung eine andere Dimension, dies galt insbesondere auch für die Suche nach der Informationsquelle des Reporters Gilligan.

Nachdem die Identität von Gilligans Informanten als die von David Kelly, einem Mitarbeiter des britischen Verteidigungsministeriums, bekannt geworden war, und Kelly sich am 18. Juli 2003 das Leben genommen hatte, beauftragte Premierminister Tony Blair den Richter Lord Hutton mit einer Untersuchung der Umstände des Todes von Kelly. In seinem Bericht vom 28. Januar 2004 schlussfolgerte Lord Hutton, dass a) keine der von Gilligan vorgebrachten Vorwürfe eine Grundlage hätten, b) die BBC keine ausreichende redaktionelle Kontrolle über Gilligan ausgeübt habe, c) dass BBC-Management die schwerwiegende Bedeutung von Gilligans Anschuldigungen nicht erkannt habe und schließlich d) der Rundfunkrat („Board of Governors“) der BBC es versäumt habe, den Vorfall eingehend zu untersuchen. (1)

Auf den ersten Blick erscheint es eindeutig, warum sich die BBC nach all dem in einer solch tiefen Krise befindet: Die Rundfunkanstalt hat in einem ihrer Programme einen der ernstesten Vorwürfe an eine Regierung gerichtet, den man sich vorstellen kann, nämlich, dass die Regierung wissentlich gegenüber der Öffentlichkeit einen falschen Kriegsgrund genannt habe. Ein unabhängiger Bericht ist zu dem Ergebnis gekommen, dass in dieser Auseinandersetzung die Regierung recht und die BBC unrecht hatte.

Die Wirklichkeit stellt sich allerdings als erheblich komplexer dar. Ein ausgesprochen positiver Aspekt der Hutton-Untersuchung war die Tatsache, dass sämtliche Beweismittel in der Untersuchung öffentlich zugänglich waren. Die Öffentlichkeit konnte sich also ein eigenes Bild machen, und eine Umfrage am Tag nach der Veröffentlichung des

Hutton-Bericht sieht Verschulden bei der BBC

Öffentlichkeit sieht in Hutton-Bericht „Weißwaschen“ der Regierung

* Übersetzung Media Perspektiven.

** Master, Balliol College, University of Oxford, und Mitglied des Rundfunkrats von Channel 4 Television.

Hutton-Berichts ergab, dass 50 Prozent der Befragten den Bericht für ein „Weißwaschen“ der Regierung hielten. Eine Umfrage eines anderen Instituts ergab am gleichen Tag, dass die BBC trotz allem glaubwürdiger war als die Regierung (die Befragten hielten die BBC für zweimal glaubwürdiger als den Premierminister). 56 Prozent der Befragten glaubten außerdem, dass die BBC im Untersuchungsbericht von Lord Hutton unfair behandelt worden sei. Weniger positiv für die BBC war eine Umfrage des Instituts ICM vom 1. Februar 2004, nach der die Zahl derjenigen, die die Rundfunkgebühr zur Finanzierung der BBC ablehnen, von 40 Prozent im Oktober 2003 auf 56 Prozent Ende Januar 2004 angewachsen ist.

**Auch früher schon
ernste Konflikte
zwischen Regierung
und BBC**

Dabei sind Konflikte mit der Regierung für die BBC durchaus nicht unbekannt. Es ist bemerkenswert, dass einige der intensivsten Auseinandersetzungen der BBC mit britischen Regierungen ausgerechnet in Kriegszeiten auftraten oder wenn der Staat von innen unter Bedrohung stand. Premierminister Winston Churchill versuchte bereits 1940, die BBC unter stärkere Kontrolle der Regierung zu bekommen, scharfe Auseinandersetzungen gab es außerdem zwischen der BBC und der britischen Regierung während der Suezkrise im Jahr 1956 und während des Falklandkriegs im Jahr 1982. Der damaligen Premierministerin Margaret Thatcher stach besonders die BBC-Berichterstattung über die irische IRA ins Auge. Sie forderte, dass die BBC der IRA den „Sauerstoff der Öffentlichkeit“ entziehen sollte. Im Jahr 1985 versuchte der damalige Innenminister Leon Brittan, die Ausstrahlung der Fernsehdokumentation „Real Lives“ zu verhindern, in der der IRA-Führer Martin McGuinness als Familienmensch dargestellt wurde – ein bei weitem zu sympathischer Blickwinkel für den Geschmack von Premierministerin Thatcher.

**Die Hintergründe des Konflikts zwischen BBC und der
Regierung Blair**

Der gegenwärtige Konflikt zwischen BBC und britischer Regierung bewegt sich allerdings auf einer noch höheren Ebene. Allein die Schwere der Vorwürfe, die der Reporter Gilligan an die Adresse der Regierung richtete, ist mit nichts vergleichbar, was in den Jahrzehnten zuvor geschehen ist. Um zu verstehen, warum diese Affäre in so rascher Geschwindigkeit ein solches Ausmaß angenommen und warum sich daraus eine so große Bedrohung für die BBC insgesamt entwickelt hat, ist es notwendig, sich den Kontext des Konfliktes genauer anzuschauen.

**Politische Situation
vor dem Irak-Krieg
2003**

Dieser Kontext umfasst mindestens drei unterschiedliche Dimensionen. Die erste und wichtigste betrifft die politische Situation im Zusammenhang mit dem Krieg im Irak. Im Jahr 2001 war die Regierung von Tony Blair mit überwältigender Mehrheit im Unterhaus, der ersten Kammer des britischen Parlaments, wiedergewählt worden, obwohl es bereits in der ersten Amtszeit heftige

öffentliche Kritik vor allem an der schleppenden Reform des öffentlichen Dienstleistungssektors sowie Vorwürfe im Zusammenhang mit dem exzessiven Einsatz des sogenannten „Spin“, der aggressiven Öffentlichkeits- und Pressearbeit unter Blairs Kommunikationsdirektor Alastair Campbell, gegeben hatte. Im Jahr 2002 und zu Anfang 2003 schien Tony Blair auf dem besten Weg zu sein, auch für eine dritte Amtszeit gewählt zu werden. Die Debatten vor und nach dem Krieg im Irak im Jahr 2003 führten erstmals zu deutlichen Rissen im öffentlichen Erscheinungsbild der Labour-Regierung. Die Entscheidung Tony Blairs, ohne Rückhalt der Vereinten Nationen in den Irak-Krieg zu ziehen, spalteten das Land nach Angaben verschiedener Meinungsumfragen buchstäblich in zwei Hälften.

Die BBC verhielt sich in ihrer Irak-Berichterstattung unparteiisch, wie man es von ihr erwarten konnte, und vermittelte dabei ebensoviel Kritik wie Unterstützung an der offiziellen Politik der Regierung. Dies war aber offensichtlich eine erheblich größere Dosis an Kritik als die Regierung beispielsweise im britischen Unterhaus erfuhr, wo sie nicht nur über eine sehr große Mehrheit verfügt, sondern in ihrer Irakpolitik auch von der oppositionellen konservativen Partei unterstützt wurde. Aus diesen und anderen Gründen war das Verhältnis zwischen der BBC und der britischen Regierung bereits lange vor der Gilligan-Affäre schwer belastet. Wie in solchen Fällen üblich, wurde ein erheblicher Teil des Drucks der Regierung auf die BBC außerhalb der Scheinwerfer der Öffentlichkeit ausgeübt. Wie im Juni 2003 von einem außenstehenden Beobachter festgestellt wurde, lancierten Tony Blairs Kommunikationsdirektor Alastair Campbell sowie andere „Spin chiefs“ und auch einige Minister über eine längere Zeit hinweg eine Kampagne, um die Berichterstattung der BBC aus dem Irak-Krieg und danach zu beeinflussen. Insbesondere der Leiter des BBC-Radioprogramms „Today“ stand demnach unter „beständigem Druck“ (2) von Regierungsvertretern, die sich über die angebliche Einseitigkeit der BBC zugunsten der einheimischen Kriegsgegner beschwerten.

Diese Entwicklung war auch der Grund, warum der Vorsitzende des Board of Governors der BBC, Gavyn Davies, sich in einem Artikel im „Sunday Telegraph“ vom 27. Juli 2003 nicht allein zur Gilligan-Affäre äußerte, sondern insgesamt zum Verhältnis zwischen BBC und Blair-Regierung Stellung nahm: „Alastair Campbells kürzlicher Angriff auf die BBC war nicht allein gegen Andrew Gilligans Bericht in der Sendung „Today“ gerichtet, sondern frontal gegen die Motivation, die Fähigkeiten und den Professionalismus unserer gesamten Nachrichtengattung. Unter Berücksichtigung der Richtung, aus der diese Kritik kommt, konnten die Governors diesen Angriff nicht einfach unwidersprochen lassen.“ (3) Dies macht es verständlicher, warum die BBC beim Beginn der Gilligan-Affäre so reagierte, wie sie es tat. Ob es von dem Board of Governors und der Führung der BBC letztlich

**Starker politischer
Druck auf Bericht-
erstattung der BBC**

**BBC-Board sah
Unabhängigkeit der
BBC gefährdet**

weise war, die Auseinandersetzung über den speziellen Fall Andrew Gilligan auf diese höhere Ebene zu heben, ist allerdings im Nachhinein gesehen eher zu bezweifeln.

Erneuerung der BBC-Charter steht bevor

Der zweite Aspekt im weiteren Kontext der Gilligan-Affäre, mit Sicherheit ebenfalls im Hinterkopf der Governors mehr als präsent, ist die Erneuerung der BBC-Charter, der wesentlichen Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der BBC, die für das Jahr 2006 ansteht und für die bereits jetzt die Vorbereitungen anlaufen. Im Zusammenhang mit den Debatten um das neue Rundfunkrecht in Großbritannien, den Communications Act 2003 (4), hatten sich bereits verschiedene Minister und andere zur Zukunft der BBC-Charter geäußert. Für die BBC beruhigend war dabei zunächst die Äußerung der zuständigen Kulturministerin, dass die Rundfunkgebühr auch in Zukunft die Hauptfinanzierungsquelle der BBC sein sollte. Weniger positiv aus Sicht der BBC waren andere Äußerungen, die unter anderem die Rolle des Board of Governors infrage stellen, sowie die Ankündigung, dass das Konzept des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit all seinen Elementen Teil einer umfassenden Untersuchung sein sollte, die ausgerechnet vom neu eingerichteten „Superregulierer“ Ofcom durchgeführt werden sollte, mit der Erwartung, dass daraus eine genauere Definition des Auftrags der BBC resultieren würde. Mit anderen Worten, bereits Monate vor der Gilligan-Affäre war die BBC durch verschiedene Signale vorgewarnt worden, die sie aus der Regierung erhielt und die ihre Zukunft betrafen.

Welche Legitimation für die BBC in der digitalen Ära?

Schließlich wurde die Nervosität in der BBC durch zwei Probleme verstärkt, die ebenfalls im Kontext der Gilligan-Affäre zu berücksichtigen sind. Dies sind Probleme, die die BBC mit vielen anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten teilt. Zum einen geht es dabei um Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Entwicklung des digitalen Rundfunks und, damit verbunden, der Zunahme sogenannter Multikanal-Haushalte. In Großbritannien können derzeit bereits mehr als die Hälfte aller Haushalte digitales Fernsehen empfangen, sodass ihre Programmauswahl plötzlich von fünf Sender auf 50 gewachsen ist. Diese Entwicklung löst im Wesentlichen zwei Reaktionen aus. Erstens gibt es eine nicht unerhebliche Zahl von Leuten in der medienpolitischen Szene, die die Hauptlegitimation der BBC in ihrem „natürlichen Monopol“ zu Zeiten der Frequenzknappheit gesehen hatten. Unter den Bedingungen der Digitalisierung entfallen, so ihre Argumentation, dieses Argument der Frequenzknappheit, womit auch die Begründung für die öffentliche Finanzierung der BBC zusammenbreche. Zweitens ist festzustellen, dass bei den Fernsehnutzern die Unterstützung für die Rundfunkgebühr insgesamt gesunken ist.

Wettbewerb um Zuschauer, Kritik von privater Konkurrenz

Der zweite Problemkreis leitet sich direkt aus dem ersten ab. Um die Legitimation und die öffentliche Unterstützung für die Rundfunkgebühr zu erhalten, ist die BBC gezwungen, beständig möglichst

hohe Zuschaueranteile in Radio und Fernsehen zu nachzuweisen. Der Wettbewerb um Hörer und Zuschauer wird jedoch im Multikanalsystem zunehmend schärfer, sodass sich die BBC in ihrem Wettbewerbsverhalten der privaten Konkurrenz anpassen muss. Einschaltquoten gewinnen da generell eine größere Bedeutung. Wenn aber die BBC sich in vielen Bereichen zunehmend wie ihre privaten Konkurrenten verhält, wie lässt sich dann ihr spezieller Status und ihre Gebührenfinanzierung begründen? Die Beschwerden, gerade auch der privaten Fernsehunternehmen, über die aggressive Programmpolitik der BBC und auch deren „Spin-off-Aktivitäten“, zum Beispiel dem Verkauf von Garten- und Kochbüchern, haben zugenommen.

Einer der größten Erfolge des im Januar 2003, nur zwei Tage nach Veröffentlichung des Hutton-Berichts zurückgetretenen BBC-Generaldirektors Greg Dyke war, dass er den Mitarbeitern der BBC ihr Selbstbewusstsein zurückgegeben hat, indem er sie unterstützte und Entscheidungsfreude zeigte. Die BBC profitierte außerdem von der Krise in der Fernsehwerbung nach dem 11. September 2001, die unter anderem zu einem deutlichen Rückgang der Einnahmen des Hauptkonkurrenten der BBC, der privaten ITV, führte. Im Jahr 2003 fiel der Zuschaueranteil von ITV erstmals unter 25 Prozent, während die BBC den jahrelangen Trend sinkender Anteile ihrer beiden Fernsehprogramme BBC 1 und BBC 2 stoppen und bei zusammen 38 Prozent stabilisieren konnte. Relativ gesehen wuchs damit die Position der BBC gegenüber ITV. Das Hauptproblem dieses „Erfolgs“ unter Greg Dyke war, dass die BBC zunehmend in der Öffentlichkeit der Kommerzialisierung bezichtigt wurde. Hierzu trug sicherlich auch der professionelle Hintergrund von Greg Dyke bei, der im kommerziellen Fernsehen groß geworden war, bevor er Generaldirektor der BBC wurde. Dyke steht ohne Zweifel auch für eine Fernsehphilosophie, die das massenattraktive, schnelle und im Wettbewerb erfolgreiche Programm in den Mittelpunkt stellt. Greg Dyke ist sicherlich nicht persönlich dafür verantwortlich zu machen, wie Andrew Gilligan seine Irakgeschichte im Radioprogramm „Today“ präsentierte, doch es kann wenig Zweifel daran bestehen, dass der BBC-Generaldirektor in der Rundfunkanstalt die Einstellung verstärkte, dass das „Machen“ von Nachrichten mindestens ebenso wichtig sei wie die korrekte Berichterstattung.

Der Beitrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einer funktionierenden Demokratie

Die Krise der BBC zu Beginn des Jahres 2004 ist unübersehbar. Das Traditionsunternehmen hat zur gleichen Zeit einen fähigen Vorsitzenden und einen charismatischen Generaldirektor verloren, es hat die Regierung tief verärgert, es ist im Hutton-Bericht als Hauptschuldiger benannt worden, es hat Rückhalt in der Öffentlichkeit verloren – auch unter seinen größten Anhängern – und es hat den privaten Konkurrenten, die immer auf der Suche

BBC gewinnt unter Dyke deutlich an Marktanteilen

BBC-Krise kommt zum ungünstigsten Zeitpunkt

nach Angriffsmöglichkeiten sind, neue Munition geliefert. Dies alles passiert ausgerechnet in der Zeit, in der die Vorbereitungen für die Erneuerung der Royal Charter im Jahr 2006 angelaufen sind. Bereits vor der Gilligan-Affäre wurden Forderungen laut, die Aufsichtsstruktur der BBC unter dem Dach des neuen Regulierers Ofcom neu zu ordnen.

Was kann die BBC angesichts dieses Bündels an Problemen tun? Welche Lehren lassen sich darüber hinaus auch in anderen Ländern ziehen, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor dem gleichen Doppelproblem steht wie derzeit die BBC: die richtige Strategie im Multikanalzeitalter zu finden und eine breite Unterstützung in der Öffentlichkeit zu behalten? Hier geht es auch um die grundsätzliche Frage, welche Legitimation der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Ära des digitalen Fernsehens besitzt, in der Frequenzknappheit keine Rolle mehr spielt.

Starke Argumente für die Notwendigkeit des ö.-r. Rundfunks

Zur Beantwortung dieser Fragen muss zunächst an drei grundlegende Prinzipien erinnert werden. Zunächst einmal lassen sich mehrere Gründe benennen, warum öffentlich-rechtlicher Rundfunk gebraucht wird – in einem Multikanalsystem eher noch stärker als zuvor. Dies sind Marktversagen, bürgerliche Rechte, Demokratie sowie Industriepolitik. (5) In der öffentlichen Debatte steht häufig der erste Grund, das Marktversagen, im Mittelpunkt. (6) Insbesondere die Argumente im Zusammenhang mit Demokratie und Bürgerrechten werden dabei häufig übersehen, dies ist augenscheinlich auch in der Untersuchung von Lord Hutton und in seinem abschließenden Bericht der Fall gewesen.

Markt garantiert nicht das Bürgerrecht auf Information und Teilhabe

Die folgende Argumentation baut wesentlich auf der Theorie der demokratischen Rechte auf. Demnach haben Bürger in einer modernen Demokratie einen Anspruch auf Zugang zu Information, diese Information wird heute aber wesentlich auch und gerade über den Rundfunk verbreitet. Bürger besitzen außerdem das Recht, am gesellschaftlichen Leben sowie an der öffentlichen Debatte teilzuhaben, beides findet ebenfalls heute zu einem großen Teil in Radio und Fernsehen statt. Diese Bürgerrechte zu gewährleisten ist jedoch kaum ein Anliegen des freien Marktes. Sie zu sichern erfordert die Existenz von Rundfunkveranstaltern, die eine andere Aufgabe als ihre kommerziellen Konkurrenten haben. Ebenso wie wir von Firmen wie McDonalds oder Nike nicht erwarten, dass sie unsere Schulen oder Universitäten finanzieren, sollten wir auch nicht von Unternehmen, die im Wesentlichen dazu da sind, für ihre Anteilseigner Profite zu generieren, erwarten, dass sie diese für die Demokratie zentrale Aufgabe wahrnehmen.

Ö.-r. Rundfunk erhöht Auswahl-freiheit der Bürger

Die Anerkennung der Bürgerrechte auf Information und Teilhabe neutralisiert außerdem die alte Behauptung von Vertretern des privaten Rundfunks (zuletzt der ehemalige Vorsitzende von Sky Broadcasting, Tony Ball, auf dem Edinburgh Tele-

vision Festival 2003), dass die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine echte Auswahlfreiheit der Mediennutzer behindere. Natürlich haben die öffentlich-rechtlichen Programme einen Effekt auf die Sehdaueranteile der privaten Anbieter, doch das ist nicht dasselbe. Im Gegenteil, gut geführte öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen versorgen die Bürger mit unabhängiger und sorgfältig recherchierter Information, die sie für ihre Orientierung benötigen. Darüber hinaus gilt zum einen, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk die Verpflichtung hat, unterschiedlichen Meinungen und Einstellungen in der Gesellschaft eine Stimme zu geben, und zum anderen, dass es für die Bürger letztendlich nicht darauf ankommt, zwischen zwei Handelsmarken entscheiden zu können, sondern darüber, wie sie ihr Leben einrichten möchten. In diesem Sinne bedeutet das Vorhandensein von öffentlich-rechtlichem Rundfunk auf jeden Fall eine Ausweitung der Wahlmöglichkeit.

Weitere Punkte sind in diesem Zusammenhang wert genannt zu werden, da sie in der Diskussion oft selbst bei Anhängern des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks für Unsicherheit sorgen. Zunächst einmal sollte unterstrichen werden, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht auf bestimmte Genres oder Programmbereiche reduziert werden kann, auch nicht auf den Bereich Nachrichten und aktuelle Berichterstattung. Unterhaltung, Comedy und Spielfilme besitzen ebenso ein Potenzial wie die Nachrichten, unsere Umwelt darzustellen, und sogar noch eine sehr viel größere Macht, unsere Vorstellung darüber anzuregen, wie unsere Gesellschaft sein könnte. Was den öffentlich-rechtlichen Rundfunk daher in erster Linie von den kommerziellen Anbietern unterscheidet, ist nicht so sehr der Gegenstand oder die Themen, die er in seinen Programmen präsentiert, sondern die dahinter stehende Absicht und die Werte, die er vertritt. Dabei ist es natürlich unzulässig, im Umkehrschluss die Folgerung zu ziehen, alle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbreiteten Programme seien „wertvoll“. Genauso unzulässig wäre es, zu erwarten oder zu fordern, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk in jedem Fall und immer politisch korrekt handeln müsse. Viele der Unterhaltungsprogramme, die uns beispielsweise die BBC regelmäßig liefert, sind sehenswert, fördern das Verständnis für unsere Mitmenschen und bereichern uns. Andere sind dagegen so flach, dass sie eigentlich in einem öffentlich-rechtlichen Programm nichts zu suchen haben.

Zweitens gilt nach wie vor, trotz der unbestreitbar wachsenden Potenziale im Multikanalsystem, dass im Rundfunk große Economies-of-scale existieren, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einer hoch effizienten Form des Angebots machen. In Großbritannien stellt das Angebot der BBC bei einer Rundfunkgebühr von derzeit 116 Pfund im Jahr ein extrem günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis dar, wenn man es mit dem Angebot des Pay-TV-Anbieters Sky vergleicht, dessen verschiedene Pakete zwischen 160 und 450 Pfund pro Jahr kos-

Keine Beschränkung auf bestimmte Genres und Programmbereiche

Rundfunkgebühr bietet günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis

ten (davon die Mehrzahl eher in der oberen Preiskategorie). Nimmt man diese Tatsache zusammen mit dem obigen Argument, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht auf bestimmte Genres begrenzt sein kann, sondern es um die Absichten und Werte geht, dann erweist es sich als eine geradezu zwangsläufige Notwendigkeit, dass öffentlich-rechtliche Anstalten wie die BBC ein möglichst breites Angebot über alle Genres hinweg produzieren. Ein vielfältiges Programmangebot ist effizient, es entspricht den Aufgaben und Zielen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und es ist erforderlich für die Legitimation der Rundfunkgebühr.

„Preis“ der Demokratie wird häufig unterschätzt

Drittens kann das starke Argument zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Demokratie noch ergänzt werden. Es ist zwar offensichtlich, dass man Demokratie nicht im Supermarkt käuflich erwerben kann. Es ist aber vielleicht nicht unmittelbar klar, dass, auch wenn man sie kaufen könnte, man möglicherweise nicht bereit wäre, genug dafür zu bezahlen. Der Grund hierfür liegt wesentlich darin, dass die Demokratie nicht nur dem jeweiligen Käufer nutzt, sondern auch allen anderen, die in dem Augenblick nicht im Supermarkt anwesend sind. Demokratie produziert, was Ökonomen „positive Externalitäten“ nennen. Es gibt aber noch einen weiteren Aspekt. Vor einigen Jahren hat Albert Hirschman uns daran erinnert, dass wir dazu tendieren, viele Dinge geringer zu schätzen, weil wir sie für selbstverständlich halten. (7) Als plastisches Beispiel nennt er das Glas in unseren Fenstern. Es ist so selbstverständlich, dass wir uns nicht daran erinnern können, wie die Winter früher ohne Fensterglas waren. Ähnliches gilt für die Demokratie. In den westlichen Demokratien haben Menschen, die jünger als 60 Jahre sind, keine eigene Erinnerung mehr an faschistische oder totalitäre Regime. Insbesondere in Großbritannien und in den USA hat, abgesehen von einigen Emigranten, niemand jemals solche Erfahrungen gemacht. Wir wissen jedoch aus Berichten, dass in anderen Gegenden der Welt Menschen die Demokratie so hoch schätzen, dass sie bereit sind, ihr Leben dafür zu geben.

Wert des ö.-r. Rundfunks lässt sich nicht in Umfragen ermitteln

Dieser Mangel an Gedächtnis oder eigener Erfahrung und die daraus sich tendenziell ergebende Unterbewertung der Demokratie und ihrer Institutionen ist ein nicht zu unterschätzender Faktor und macht sich gerade in der gegenwärtig in Großbritannien zu verfolgenden Diskussion sehr bemerkbar. Die neue Regulierungsbehörde Ofcom führt zur Zeit eine umfassende Untersuchung zur Bedeutung des öffentlichen Rundfunks durch. Ofcom erkennt hierbei durchaus an, dass es dabei nicht nur um die Meinungen von Konsumenten, sondern auch und vor allem um die von Bürgern geht. Allerdings glauben die Verantwortlichen von Ofcom, dass man den „Wert“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich durch eine Befragung ermitteln kann. Dies ignoriert das oben angesprochene Problem der Externalitäten sowie die Erfahrungstatsache, dass wir selten etwas hoch schätzen, was wir niemals vermissen mussten. Schließlich be-

steht ein intellektuelles Missverständnis darin, dass es prinzipiell möglich sein soll, ein abstraktes Konzept wie die Demokratie, die notwendigerweise auf der Ebene der Gesamtgesellschaft angesiedelt ist, sinnvoll auf der Ebene der Befragung von Einzelpersonen zu erfassen.

Viertens hat sich das Argument, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk unverzichtbar für eine funktionierende Demokratie ist, in letzter Zeit eher verstärkt dadurch, dass die Zahl der Kanäle, die nur ihren Anteilseignern verantwortlich sind, dramatisch gestiegen ist. Um dies zu belegen, muss man sich nur die Berichterstattung in Großbritannien und in den USA zum Krieg im Irak im Jahr 2003 anschauen. Abgesehen von der Auseinandersetzung zwischen der britischen Regierung und der BBC in dem spezifischen Fall des Reporters Andrew Gilligan und seiner Vorwürfe an die Adresse der Regierung, hat es eigentlich keine ernstzunehmenden Zweifel daran gegeben, dass die BBC insgesamt ein objektives und faires Bild der Argumente für und gegen den Krieg in ihrer Berichterstattung gezeichnet hat. Das Gleiche lässt sich auf keinen Fall zum Beispiel für Fox Television in den USA sagen, welches von Rupert Murdochs News Corporation kontrolliert wird. In einer kürzlich veröffentlichten Studie (8) über das weit verzweigte Imperium des Rupert Murdoch wurde nachgewiesen, dass das Maß an Übereinstimmung in Bezug auf die Unterstützung des Irak-Kriegs bei den Medien des Murdoch-Konzerns größer war als sogar im amerikanischen Verteidigungsministerium selbst.

Dieser Befund wird durch andere empirische Forschungsarbeiten bestätigt. Seit Januar 2003 beobachtet beispielsweise das Program on International Policy (PIPA) an der University of Maryland die Einstellung der amerikanischen Bevölkerung zum Krieg in Irak. In Umfragen aus dem Juni bzw. September 2003 stimmten danach 48 Prozent der Befragten der – nicht zutreffenden – Behauptung zu, dass Beweise für eine Verbindung zwischen dem Irak und der Terrororganisation Al Qaeda gefunden worden sind. Weitere 22 Prozent stimmten der – ebenfalls nicht zutreffenden – Behauptung zu, es seien Massenvernichtungswaffen im Irak gefunden worden; 25 Prozent glaubten, dass die Weltöffentlichkeit den US-Angriff befürwortete. Mehr als 60 Prozent aller Befragten stimmten mindestens einer dieser drei Fehleinschätzungen zu. (9) Wirklich beunruhigend sind die Ergebnisse dort, wo sie von diesen durchschnittlich 60 Prozent abweichen. Diejenigen Befragten, die ihre Informationen hauptsächlich aus dem Fernsehkanal Fox der Murdoch-Gruppe beziehen, stimmten zu nicht weniger als 80 Prozent mindestens einer dieser Fehleinschätzungen zu, bei den Hörern und Zuschauern des nicht-kommerziellen National Public Radio oder PBS-Fernsehens betrug dieser Anteil lediglich 23 Prozent. Die Forscher konnten bei diesen Ergebnissen ausschließen, dass die demographische Zu-

Beispiel für Versagen kommerzieller Medien: Irak-Berichterstattung in den USA

Zuschauer von Murdochs Fernsehsendern desinformiert

sammensetzung oder die politischen Überzeugungen der Befragten für diese Ergebnisse verantwortlich waren. Am deprimierendsten dabei war, dass diejenigen Zuschauer, die am regelmäßigsten und aufmerksamsten die Nachrichtenberichterstattung des Fernsehkanals Fox verfolgten, zugleich diejenigen mit dem größten Grad an Desinformation waren.

Im Licht dieser Ergebnisse muss man sich fragen, ob die weltweit größte und mächtigste Demokratie wirklich gut bedient ist mit ihren Massenmedien. Anders herum gefragt, sollte man nicht in Großbritannien (und anderen Ländern) sich große Sorgen um die Demokratie machen, sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Zukunft in eine Nische verbannt werden wie in den USA, wo der nicht-kommerzielle PSB traditionell mit Unterfinanzierung zu kämpfen hat und selten mehr als 5 Prozent Zuschaueranteil erreicht?

Wettbewerb innerhalb des ö.-r. Sektors fruchtbar

Zusammengenommen bilden die oben angesprochenen Punkte eine überzeugende Argumentation für die Beibehaltung eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. Im speziellen Fall Großbritanniens muss dies nicht bedeuten, dass allein die BBC diese Aufgabe erfüllen sollte. Es gibt darüber hinaus noch Channel 4 Television, welches zwar ausschließlich über Werbeeinnahmen finanziert ist, sich aber in öffentlichem Eigentum befindet und spezielle, gemeinwohlorientierte Aufgaben zu erfüllen hat. Diese Art von Wettbewerb innerhalb des öffentlich-rechtlichen Sektors ist ohne Zweifel hilfreich. Dennoch wird die Hauptlast in Zukunft wie bisher auf der BBC liegen. Im Kontext der aktuellen, aufgeheizten Diskussion stellt sich dabei letztendlich die Frage, wie die BBC in Zukunft geführt und beaufsichtigt werden soll.

BBC unter das Dach der Ofcom?

Externe Aufsicht über die BBC – keine sinnvolle Option

Im Nachklang des Hutton-Berichts und in der gegenwärtigen gegen die BBC gerichteten Stimmung wird von vielen Leuten vorschnell gefordert, entweder den Board of Governors ganz abzuschaffen oder seine Zuständigkeiten drastisch zu beschneiden und die BBC unter das Dach des „Superregulierers“ Ofcom zu bringen. In dem Argument steckt eine gewisse Überzeugungskraft, denn es scheint in der Tat ziemlich schwierig zu sein für den Board of Governors, gleichzeitig Aufsichtsgremium und höchstes Führungsorgan der BBC zu sein.

Übereilte Schlussfolgerungen sollten jedoch auf jeden Fall vermieden werden, denn mehrere Überlegungen weisen in eine andere Richtung. Zunächst einmal sind mit dem Communications Act 2003 bereits einige Regulierungsaufgaben vom Board of Governors an Ofcom übergeben worden, beispielsweise die kartellrechtlichen Regelungen. (10) Dies war in gewisser Weise folgerichtig, ein weiterer Transfer von Zuständigkeiten erscheint darüber hinaus nicht notwendig.

Zweitens zeigt ausgerechnet die Gilligan-Affäre, dass ein weiteres Aufbrechen der traditionellen Aufsichtsstrukturen der BBC nicht erfolgversprechend wäre: Kein externer Regulierer wäre in der Lage gewesen, die offensichtlich von der BBC in der Gilligan-Affäre begangenen Fehler zu verhindern. Jedenfalls wäre dies nur möglich, in dem ein Regulierer so tief in das Alltagsgeschäft der Nachrichteninstitution eingreift, dass quasi stalinistische Zustände zu befürchten wären. Es geht also in Wirklichkeit darum, die internen redaktionellen Mechanismen sowie die Ex-post-Kontrollstrukturen zu optimieren. Ersteres kann und sollte vom BBC-Management selbst besorgt werden, bei letzterem gibt es keinen Grund daran zu zweifeln, dass der Board of Governors diese Aufgabe übernehmen kann. Zur Zeit besteht eher die Gefahr, dass die Governors die BBC in Zukunft überregulieren werden und sich zu viel einmischen.

Drittens sollte man sich die grundlegende Argumentation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Erinnerung rufen: Es geht im Kern darum, Programme außerhalb der reinen Marktmechanismen hervorzubringen – ein authentisches Bild der Wirklichkeit zu zeichnen, das Verständnis zu fördern, uns zu stimulieren, uns zum Lachen zu bringen, ohne andere herabzusetzen usw. Aber Regulierer erschaffen keine Programme. Regulierer sind dazu da, Fehlverhalten zu sanktionieren, in der Regel produzieren sie nichts. Die wirklich wichtigen Personen in diesem Zusammenhang sind die Produzenten, die Medienschaffenden, und diese Menschen brauchen einen institutionellen Rahmen, der sie inspiriert und der einen Ethos des gemeinwohlorientierten Rundfunks bereitstellt. Dies ist die eigentliche Aufgabe des Board of Governors, sollte er sie in der Vergangenheit nicht ausreichend wahrgenommen haben, hätte er zu einem gewissen Grad versagt. Dies ist jedoch kein Fehler, der dadurch korrigiert werden könnte, dass man die Zuständigkeit auf einen externen Regulierer verlagert. Dieser Ansatz wäre völlig wirkungslos. Die spezifischen Anforderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können so nicht erfüllt werden, wie auch die Erfahrungen mit dem anderen öffentlichen Rundfunkunternehmen Großbritanniens, Channel 4, zeigen, wo ebenfalls der Board zuständig ist für die Kontrolle der Programmierer – und dies seit vielen Jahren mit Erfolg.

Viertens ist es schließlich auch im Sinne der Demokratie problematisch, zu viel Macht in die Hände eines einzelnen Regulierers zu legen. Letztlich sind auch Regulierer in einer beherrschenden Position nicht besser als Monopolisten im Markt, zumal ein Monopol über Werte für eine Gesellschaft viel bedrohlicher ist als ein Monopol in irgendeinem Marktsegment. Mit der Rundfunkrechtsreform im Jahr 2003 wurden bereits die Zuständigkeiten von nicht weniger als fünf Regulierern beim Superregulierer Ofcom gebündelt. Diese Machtfülle auch noch auf die BBC auszudehnen, würde einen Schritt zu weit gehen.

Externer Regulierer hätte Gilligan-Affäre nicht verhindern können

Hauptaufgabe des Boards: Rahmen für Programmproduktion schaffen

Monopol eines Regulierers ist schädlich

**BBC und Regierung
durch Gilligan-Affäre
beschädigt**

Als im vergangenen Jahr die Untersuchung durch Lord Hutton angekündigt wurde, aber noch keine Ergebnisse vorlagen, wurde in einem Artikel in der Tageszeitung „The Guardian“ (11) die Vermutung geäußert, diese Untersuchung könnte am Ende sowohl die BBC als auch die britische Regierung beschädigen und im Weiteren dann auch die Demokratie insgesamt, wobei als Sieger letztlich der private Sektor, speziell Rupert Murdoch, übrigbliebe. Auch nach Vorlage des Hutton-Berichts scheint es kaum Grund zu geben, diese Einschätzung zu revidieren. Die BBC wurde ohne Zweifel durch den Hutton-Bericht schwer angeschlagen, es scheint gegenwärtig mehr als wahrscheinlich, dass im Zuge der Erneuerung der Royal Charter zumindest die Rolle des Board of Governors überdacht wird, aber auch weitergehende Maßnahmen gegen den jetzigen Status der BBC wären nicht überraschend.

Gleichzeitig hat die Empörung in weiten Teilen der Öffentlichkeit über den Hutton-Bericht die Blair-Regierung geschwächt. Gerade dadurch, dass der Hutton-Bericht kaum einen Fehler bei der Regierung im Zusammenhang mit der Gilligan-Affäre und dem Tod von David Kelly ausgemacht hat, ist das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung weiter gesunken.

**Meinungsvielfalt und
Unabhängigkeit sind
Stärken der BBC**

Allerdings ist ein Ausgang der Affäre, in dem sowohl die Demokratie als auch die BBC Schaden genommen haben, nicht unvermeidbar. Die Grundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere seine Rolle in einer funktionierenden Demokratie, bleibt weiterhin bestehen. Dies ist die Lehre für die BBC und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk anderswo. Wenn man daran erinnert, dass einer der stärksten Vorbehalte gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk derjenige ist, dass er häufig ein Sprachrohr der jeweiligen Regierung darstellt, dann lässt sich aus der Gilligan-Affäre für die BBC sogar ein positives Ergebnis ziehen. Das Wesen der Demokratie besteht schließlich aus der

Meinungsvielfalt, und dies ist es, wofür die BBC traditionell steht. Sowohl bei ihrer Berichterstattung über den Irak-Krieg als auch über die immer noch hitzig geführte Debatte über den Nachweis von Massenvernichtungswaffen im Irak hat sich gezeigt, dass es auch innerhalb der BBC eine Meinungsvielfalt gibt. Die BBC-Berichterstattung vermittelt ein pluralistisches Bild und setzt sich damit ab sowohl von der Regierung als auch den schärfsten Kritikern der BBC, beispielsweise der Boulevard-Zeitung „Sun“. Wenn es die BBC nicht gäbe, müsste man sie erfinden.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/huttonreport.pdf>
- 2) Deans, Jason: BBC Iraq row was brewing for weeks. In: Guardian v. 26.6.2003.
- 3) Davies, Gavyn: Our integrity is under attack. In: Sunday Telegraph v. 27.7.2003.
- 4) Vgl. Vick, Douglas W./Gillian Doyle: Über die „konvergierte Regulierung“ zum deregulierten Medienmarkt? Communications Act 2003 in Großbritannien. In: Media Perspektiven 1/2004, S. 38-48.
- 5) Vgl. Graham, Andrew/Gavyn Davies: Broadcasting Society and Policy in the Multimedia Age. London 1997.
- 6) Vgl. Department for Culture, Media and Sport: The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel. Chairman: Gavyn Davies. London 1999.
- 7) Vgl. Hirschmann, Albert: Shifting Involvements: Private Interest and Public Action. Princeton 1982.
- 8) Vgl. Page, P.: In collaboration with Elaine Porter: The Murdoch Archipelago. London 2003.
- 9) Vgl. Pressemitteilung PIPA v. 2.10.2003.
- 10) Vgl. Vick, Douglas W./Gillian Doyle (Anm. 4).
- 11) Vgl. Graham, Andrew: The BBC is under siege - and with it democracy itself. In: Guardian v. 1.9.2003.

