

Starke Beratung sichert die Zukunft / Von Tino Kunert

(in leicht gekürzter Fassung erschienen in epd-medien, Nr. 65 vom 18.8.2007)

„Das Programm ist zu schlecht, die Rundfunkanstalten sind zu teuer und die Gremien sind eigentlich zu doof.“ Weil die Melodie dieses Liedes eingängig ist, singen es viele, der Applaus der Gebührenzahler ist dem Sänger stets gewiss. Man kann es auch nur anklingen lassen und auszugsweise singen, der Effekt stellt sich dennoch ein. Polemik? Sicher.

Es ist richtig, dauerhaft um die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und in Europa besorgt und bemüht zu sein. Dieses Engagement entwickelt sich allerdings immer dann zu einem Bärendienst, wenn damit zugleich die Existenz des öffentlich-rechtlichen Systems als Ganzes in Frage gestellt wird. Gute Standpunkte zu Einzelfragen gehen dabei im Kampf um das Rechthaben unter. Die Debatten zur Rundfunkgebühr, zum Programm, zur Gremienstruktur und die jüngste Beilegung eines Beschwerdeverfahrens gegen ARD und ZDF bei der EU-Kommission zeigen dies.

Wir brauchen ein eindeutiges Bekenntnis deutscher Medienpolitik zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, damit endlich eine sachgerechte und konstruktive Debatte über Gebühr, Programm und Gremienstruktur geführt werden kann, mit dem Ziel, das System innovativ fortzuentwickeln. Radikalvorschläge, die gleichsam „das Kind mit dem Bade ausschütten“ sind wenig hilfreich.

Die Gebühr

Medienpolitisch wird die Rundfunkgebühr selten verteidigt, sie wird regelmäßig in Frage gestellt. Rhetorisch geschickt wird dabei das, was Werner Thieme schon 1963 anschaulich formulierte¹, in den Hintergrund gedrängt: „Ohne finanzielle Unabhängigkeit ist die sachliche Unabhängigkeit des Rundfunks nicht gewährleistet.“ Mehr noch: Wer an der Gebühr rüttelt, stellt so lange die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG für unser Rundfunksystem ergeben, in Frage, wie er nicht gleichzeitig ein Modell präsentieren kann, das genauso gut das duale Rundfunksystem in Deutschland zu schützen vermag. Dieses System mit einem durchaus starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der (übrigens mittels Rundfunkgebühr finanzierten!) externen Kontrolle des kommerziellen Rundfunks basiert auf diesem Geld.

Das hat wohl auch Medienpolitiker Kurt Beck erkannt, als er am 5. Februar 2007 bei der SPD-Medienkommission konstatierte, dass man nach allen

¹ Thieme, Werner: Der Finanzausgleich im Rundfunkwesen. in: AöR Bd. 88 (1963), S. 38ff, 46.

„Reformüberlegungen“ wohl nun eher eine „Runderneuerung“ des bestehenden Gebührenmodells im Sinn habe. Dafür hat man sich also zwei Jahre nahezu erbittert verkämpfen müssen. Wir werden demnächst erneut zweifach über Gebühren diskutieren: Wegen des anstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts und wegen der neuen Gebührenperiode. Vielleicht gelingt diesmal eine sachliche Diskussion, die die Erkenntnisse der Sachverständigen der KEF nicht unberücksichtigt lässt. Ich bin nicht für maßlose Gebührenerhöhungen. Man darf aber verlangen, dass jeder, der etwas zur Gebühr sagen möchte, sich vorab umfassend über die Begründung eines eventuellen Mehrbedarfs und auch über sachgerechte Argumente einer Zurückweisung kundig macht.

Das Programm

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist auch durch Wunschkonzerte, was das Programm alles, möglichst zur Hauptsendezeit zu leisten habe, nicht gedient. Alle fordern besseres Programm. Was ist das? Wird bei diesen Diskussionen permanent die Tatsache angemessen berücksichtigt, dass Rundfunk ein öffentliches Gut aller darstellt? Im Widerstreit mit den Programmverantwortlichen dürfen Gremien, Politik und Öffentlichkeit nicht vergessen, dass einerseits Grundversorgung mehr ist als eine Mindestversorgung und andererseits nur Versorgung mit Kultur, Bildung und Information für die Eliten im Sendegebiet meint. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der sich als Gut aller versteht muss Massenattraktivität und Befriedigung spezieller Interessen gleichermaßen gewährleisten.

Der Programmbeirat Erstes Deutsches Fernsehen weiß, dass eine Pauschalforderung wie „Mehr Kultur, Bildung und politische Information zur Hauptsendezeit im Ersten!“ nicht hilft. Dennoch engagiert er sich stets für ein qualitativ hochwertiges Programm bei dem ihm diese Elemente besonders wichtig sind. Warum aber bedarf es einer sehr differenzierten Betrachtungsweise?

Kultur- und Bildungsprogramme der öffentlich-rechtlichen Sender decken Bedürfnisse beim Publikum ab, die der kommerzielle Rundfunk nicht zu befriedigen vermag. Es gab bisweilen Konsens darüber, dass er dies weitestgehend auch nicht leisten muss. Entscheidungen bei Sat.1, die selbst produzierten Informationsangebote abzuschaffen, lassen nun die Frage aufkommen, wo dieser Konsens seine Grenze hat. Dass solche Programmbestandteile die Marktanteile nicht gerade explodieren lassen, ist bekannt. Stellen Sie sich nun einmal ein Erstes Fernsehprogramm vor, welches zur Hauptsendezeit nur noch aus Informations-, Bildungs- und Kulturprogramm bestehen würde. Meinen Sie, dieses Programm würde auf so breite Akzeptanz bei der Bevölkerung stoßen wie das jetzige? Wohl eher nicht. Darf man dann dafür von allen Geld verlangen? Lässt sich eine Rundfunkgebühr noch legitimieren, wenn das angebotene Programm nur noch für ein Minderheitenpublikum

attraktiv ist? – Das wäre dann die zu führende, neuerlich die Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage stellende Diskussion.

Aktuell hört man den Vorwurf, dass das Programm Gefahr laufe, zu Lasten o.g. Elemente die Unterhaltung auszubauen und somit verwechselbar mit den kommerziellen Angeboten zu werden. Die ebenso existenzbedrohende Frage hierauf lautet dann: Darf so ein öffentlich-rechtliches Fernsehprogramm noch die ihm zugebilligten Privilegien in Anspruch nehmen?

Aber: Dieses Spannungsfeld zwischen Massenattraktivität und hochwertigen Informations-, Bildungs- und Kulturprogramm wird es immer geben! Und genau deshalb bedarf es einer permanenten Beratung, in der sehr fein, an der einzelnen Sendung, teilweise an einzelnen Beiträgen, z.B. innerhalb eines politischen Magazins, der schmale Grat zwischen diesen beiden Polen immer wieder neu ausgelotet werden muss.

Würde das öffentlich-rechtliche Fernsehen auf unterhaltende Programmelemente verzichten, sei es die Unterhaltungsshow oder die Telenovela, wo würde man dann dieses Angebot wiederfinden? Im Pay-TV! Exklusiv dem kommerziellen Rundfunk überlassene Angebote würden sich aus dem nachvollziehbaren Kapitalisierungsinteresse früher oder später dort wiederfinden. Sie wären für das Publikum abrechenbar und würden für den einzelnen Zuschauer letztlich teurer werden. Dürfte der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht flexibel gegenüber der kommerziellen Konkurrenz reagieren können oder dürfen, kann er auch kein Gegengewicht zur Bildung einer vorherrschenden medialen Meinungsmacht darstellen.

Schließlich können in programmlicher Hinsicht geminderte Anforderungen an kommerziellen Rundfunk nur "solange und soweit"² in Kauf genommen werden, wie die Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert bleibt. Kurz: Entweder man akzeptiert einen dynamischen, künftigen Entwicklungen angepassten Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Deutschland, der Information, Bildung Kultur und Unterhaltung gleichermaßen umfasst oder man normiert strengere Anforderungen an das Programmangebot des kommerziellen Rundfunks. So habe ich bisweilen das Bundesverfassungsgericht verstanden.

Die Gremien

Die notwendige, permanente Auseinandersetzung mit den Programmentscheidungen findet in Kenntnis des beschriebenen Spannungsfeldes in den Rundfunkräten der

² Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 4.11.1986; BVerfGE 73, S. 118 ff., 118.

ARD-Anstalten und im Fernsehrat des ZDF sowie im Programmbeirat für das Erste Deutsche Fernsehen statt. Radikale Neuerungsvorschläge zur Gremienstruktur helfen auch hier wenig weiter. Vielmehr geht es darum, die Gremien im Rahmen der bestehenden Struktur zu stärken und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Arbeit zu effektivieren.

Oft wurde die Zusammensetzung der Rundfunkräte diskutiert. Die Vorschlagspalette reicht von einer Wahl aus der Gesamtheit der Gebührenzahler, bis hin zur Berufung durch eine, wie auch immer geartete Stelle. Keiner der bisherigen Vorschläge konnte überzeugend darlegen, dass Kontrolle dann besser funktionieren könnte.

Ein weiterer Punkt: Die Gremien sollten größere Kompetenzen erhalten. Die Kompetenzstärkung solle auch zu Mitentscheidungsrechten in programmlicher Hinsicht führen. Dieser Vorschlag stellt auch die bisherige Verfasstheit des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks komplett in Frage. Jede öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt basiert auf sog. „Intendantenverfassungen“. Danach liegt die Leitungskompetenz hinsichtlich der Programmgestaltung und –verantwortung allein beim Intendanten. Dessen Weisungskompetenz wird bisweilen als umfassend angesehen, es gibt ihr gegenüber keine "innere Rundfunkfreiheit". Eine präventive Lenkung des Programms unter Mitentscheidung der Gremien bedeutet –schon allein aus Praktikabilitätsgründen–, sich von pluralistisch besetzten und ehrenamtlich arbeitenden Gremien verabschieden zu müssen. Die Verantwortung zu teilen dürfte sich ebenso schwierig gestalten. Welche gesellschaftliche Rückkoppelung erfährt dann in weiterer Ausgestaltung dieser „Mitentscheidungs-idee“ der öffentlich-rechtliche Rundfunk? Sobald Gremien nicht mehr nur darüber beraten sondern auch entscheiden, ob das Programm zweckmäßig, angemessen oder insgesamt optimal war, besteht die Gefahr, dass das Aufsichtsgremium plötzlich dazu dient, die Entscheidung der Intendanten zu derogieren. Das Aufsichtsgremium würde zum Programmacher werden.

Die Gremien sind dann „stark“ und dem Allgemeininteresse verpflichtet, wenn sie in die Lage versetzt werden, ihre Beratungstätigkeit zu professionalisieren und sich die zu Beratenden auch beraten lassen.

Vorzunehmende Elemente der Professionalisierung wären:

- Angleichung der Rechte der jeweiligen Rundfunk- und Verwaltungsräte
- Ausbau von Auskunfts- und Einsichtsrechten der Gremien
- Heranziehung externen Sachverständs (z.B. Medienforschung und Sachverständige) durch den Rundfunkrat
- Evaluation sowohl der programmlichen Tätigkeit des Senders als auch der Gremienarbeit im Hinblick auf die Umsetzung seiner Beratungen
- Veröffentlichung der Beratungsergebnisse in geeigneten Medien

- Verpflichtung zur Berichterstattung der Rundfunkratsmitglieder gegenüber ihren entsendenden Organisationen über ihre Tätigkeit

Manche Punkte scheinen lapidar zu klingen. Aber allein die Tatsache, dass der eine Rundfunkrat Verträge quasi aufhalten kann, wohingegen der andere Rundfunkrat nicht einmal um deren Existenz wissen muss, ist nicht akzeptabel, sofern es die Gemeinschaftsaufgaben und –einrichtungen betrifft. Die Rundfunkräte setzen sich zurzeit aus Vertreterinnen und Vertretern „gesellschaftlich relevanter Gruppen“ zusammen und repräsentieren so einen Querschnitt der Mediennutzer/innen. In der Regel handelt es sich dabei um Laien, daher erscheint die schon mehrfach erwähnte Möglichkeit der Heranziehung externen Sachverständs als Ergänzung sinnvoll.

Evaluation der programmlichen Tätigkeit der Sender meint mehr als die Erstellung eines Berichts über die Umsetzung von Leitlinien durch denjenigen, der sie umzusetzen hat. Auch solche Prozesse sollten neben den Gremien extern professionell begleitet werden (Stichwort: Programmcontrolling). Nicht zuletzt sollten die Leitlinien und auch weitere Zielvereinbarungen durchaus Mittel der Evaluation sein. So lassen sich diese sachgerecht und mit weniger "Lyrik" fortentwickeln.

Es stärkt auf lange Sicht die Gremien, wenn sie und ihre Mitglieder ihre Arbeit transparent, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit, wie auch gegenüber den entsendenden Organisation darstellen und rechtfertigen– nur so ist überhaupt ein gesellschaftlicher Diskurs über die Arbeit vorstellbar.

Kontrolle der Gemeinschaftsaufgaben und –einrichtungen

Ein Spezifikum der ARD ist, dass sie als Arbeitsgemeinschaft als solche nicht rechtsfähig ist. Insoweit erscheint es schwierig, sie mit einem Gremium überformen zu wollen, welches rechtsverbindlich entscheiden würde. Die Aufgaben und Einrichtungen der ARD leiten sich aus den Rundfunkanstalten ab. Spiegelbildlich muss deren Kontrolle aus den Rundfunk- bzw. Verwaltungsräten herrühren. In diesem Rahmen bewegt sich die Arbeit des Programmbeirates Erstes Deutsches Fernsehen (oder kurz: ARD-Programmbeirat): Jeder Rundfunkrat einer Landesrundfunkanstalt wählt ein Mitglied nebst Stellvertretung. Mithin besteht der Beirat aus neun Mitgliedern, die qua Wahl die Aufgabe haben, das Gemeinschaftsprogramms Das Erste sowie die Programme mit Beteiligungen der ARD (3sat, KIKA, PHOENIX) nebst der programmbegleitenden Elemente zu beobachten, zu bewerten und die Programmverantwortlichen zu beraten. Mit der Digitalisierung rückt auch das Programmangebot der digitalen Kanäle stärker in das Blickfeld der Tätigkeit.

Jeweils für einen Monat werden Beobachtungsaufgaben verabredet; im Schnitt sind es 33-35 Stück, was ca. 2.000 Sendeminuten entspricht. Eingedenk der Verabredung, dass alle alle Beobachtungsaufgaben realisieren (und sich auch an

diese Vereinbarung halten) ein gewaltiges Pensum. In den monatlichen Sitzungen führt ein vorher vereinbartes Beiratsmitglied in die Diskussion zu einer konkreten Beobachtungsaufgabe ein. Hausloyalitäten gibt es nicht. In der Diskussion entsteht oft schnell ein mehrheitliches, erstaunlich oft sogar ein einhelliges Bild über die Qualität. Manchmal ist die Kritik ohne Beschönigungen vernichtend. Es geht aber nicht darum, mit der Dampfwalze über Einzelsendungen zu fahren. Vorrangig werden neben einzelnen Sendungen ganze Sendestrecken oder Genres unter die Lupe genommen. So beschäftigte sich der Beirat beispielsweise mit der Themenwoche "Kinder sind Zukunft". Aus der Kritik an den konkreten Einzelsendungen kann dann mit einem gewissen Abstraktionsgrad gegenüber den Programmverantwortlichen dezidiert und mit Beispielen belegbar zu Fragen Stellung genommen werden, ob eine solche Themenwoche überhaupt sinnvoll erscheint, ob das Thema gut gewählt und aufbereitet wurde, ob verschiedene Sichtweisen ausreichend zur Geltung kamen und welche Verbesserungen bei zukünftigen Themenwochen vorstellbar sind. Genauso geht der Programmbeirat bei Sendestrecken, zum Beispiel „Montagabend im Ersten“ oder Themenschwerpunkten, aktuell zur Frage Kultur im Ersten vor.

Insoweit findet eine kontinuierliche und institutionalisierte Qualitätsdebatte zum Ersten statt. Der Beirat besitzt keine Entscheidungsbefugnis, er berät zuvörderst den Programmdirektor und die von den Intendanten in die Fernsehprogrammkonferenz entsandten Fernsehdirektoren. Diese reine Beratungskompetenz sollte nicht als Manko aufgefasst werden. Kontrolle durch Dialog ist machbar und sie ist effektiv, wenn ein gewisser Abstraktionsgrad erreicht wird, so dass nicht viele kleinteilige Sendeleistungen für sich zusammenhanglos beurteilt werden, sondern mittels der Vielzahl der Beobachtungen grundsätzliche Fragen eines Formats und dessen Zukunft diskutiert werden können. Zusätzlich führt der Programmbeirat regelmäßig mit den Redakteuren der Fachredaktionen so genannte Werkstattgespräche durch, zum Beispiel zu den politischen Magazinen im Ersten, zu den Dokumentationen, demnächst zur Kultur im Ersten. Hier findet Beratung sehr unmittelbar bei denen statt, die das Programm machen. Alle Beratungsergebnisse werden regelmäßig mit den Fernsehdirektoren der Anstalten in der Fernsehprogrammkonferenz erörtert. Die Beiratsmitglieder gewährleisten darüber hinaus die Rückkoppelung in die jeweiligen Rundfunkräte, die wiederum über Sanktionsmöglichkeiten bei eventuellen Verfehlungen verfügen. Eingebunden ist der Programmbeirat auch in die Diskussion über die alle zwei Jahre zu erstellenden Programmleitlinien. Der Beirat hat es sich zur Aufgabe gemacht, jeweils im Vorfeld der Fortschreibung der Leitlinien eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der formulierten Ziele zu ziehen und diese intensiv mit dem Programmdirektor Erstes Deutsches Fernsehen und mit den Fernsehdirektoren zu diskutieren. Forderungen und Anregungen des Beirates haben so bislang vielfach Eingang gefunden in die Fortschreibung der Leitlinien. An diesem Beispiel zeigt sich, dass ein beratendes Gremium durch kontinuierliche Diskussion und mit der Kraft fundierter Argumente, Einfluss nehmen kann. Sicherlich gibt es

Optimierungsmöglichkeiten, z.B. wäre auch für den Beirat die Möglichkeit der Hinzuziehung externen Sachverständs hilfreich. Nicht zuletzt wünsche ich mir, dass die Arbeit des Beirates in der Fachöffentlichkeit mehr Aufmerksamkeit erlangt.

Zukünftige Aufgaben / Konsequenzen aus der Einstellung des Beihilfeverfahrens

In ihrem Schreiben an die Bundesrepublik Deutschland zur Einstellung des sogenannten VPRT-Verfahrens hat die EU-Kommission deutlich gemacht, dass sie neben einer klaren und eindeutigen Definition des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland eindeutige Regelungen für die Genehmigung neuer Angebote erwartet. Darüber, wie zukünftig solche Genehmigungsverfahren aussehen sollen und welche Rolle die Gremien in diesem Verfahren spielen, wird zurzeit ARD-intern diskutiert. Der Programmbeirat hat hierzu einen Vorschlag in die Diskussion eingebracht, der ein zweistufiges Verfahren vorsieht, das aus einer Beratungs- und einer Entscheidungsebene besteht. Er schlägt vor, dass neue Angebote dem ARD-Programmbeirat und der Gremienvorsitzendenkonferenz vorab schriftlich vorzustellen sind. ARD-Programmbeirat und der GVK erstellen dann arbeitsteilig, analog zu dem im Fernsehvertrag festgelegten Abgleich ihrer Arbeitsbereiche, eine Stellungnahme, die sich auf die drei, von der EU-Kommission vorgegebenen Prüfkriterien bezieht. Die Fragen, ob ein neues Angebot mit dem Auftrag vereinbar ist und inwieweit ein Nutzen für die Zuschauer/innen geschaffen wird (Schon-Vorhandensein und meinungsbildende Funktion des Angebots), beziehen sich eindeutig auf den Bereich der Programminhalte und würden daher in die Zuständigkeit des Programmbeirates fallen. Die Fragen der Kosten-Nutzenrelation und der Auswirkungen auf den Markt fielen in die Zuständigkeit der Gremienvorsitzendenkonferenz. Die endgültige Entscheidung über ein neues Angebot im Bereich der ARD sollte nach Vorstellung des Programmbeirates der geschäftsführenden und der für das neue Angebot federführenden Anstalt in den jeweiligen Rundfunk- und/oder Verwaltungsräten getroffen werden. Die Stellungnahmen von Programmbeirat und GVK sind zu berücksichtigen. Dieser Vorschlag hat den Charme, dass er den bestehenden Rechtsrahmens weiter entwickelt und der Tatsache Rechnung trägt, dass die ARD als Arbeitsgemeinschaft keinen eigenen Rechtsstatus besitzt. Bezüglich der Arbeitsteilung von Programmbeirat und GVK erscheint es sinnvoll an die vorhandenen Kompetenzen beider Gremien anzuknüpfen: der ARD-Programmbeirat verfügt wie kein anderes Gremium über umfassende Kenntnisse des Gemeinschaftsprogramms der ARD der komplementären Online-Angebote sowie vergleichend der einschlägigen Programmangebote der kommerziellen Anbieter. Die hohe Sitzungsichte des Programmbeirats gewährleistet darüber hinaus die Möglichkeit, zügig die erforderlichen Stellungnahmen abzugeben. Über die GVK ist die Koordination aller Rundfunk- und Verwaltungsräte gewährleistet und das Gremium verfügt über seine Zuständigkeiten im Bereich der GSEA über die notwendige Kompetenz zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und kann daher die Kosten-

Nutzen-Relation beurteilen. Durch die Struktur und Zusammensetzung von Programmbeirat und GVK sind alle Rundfunkanstalten einbezogen, das Verfahren ist überschaubar, transparent und nicht überbürokratisiert.

Die Vorschläge der gesamten, hier bisher geführten Debatte machen deutlich, dass es möglich ist, in Rahmen des bestehenden Systems, Gremienkontrolle zu verbessern und zu effektivieren. Wir sollten sie jetzt umsetzen anstatt weiter alles neu erfinden zu wollen.