

Das duale System  
benötigt eine  
gemeinsame Evaluation

# Repräsentativität und Kompetenz

Ernst Elitz

Die menschliche Natur, so erläutert uns deren intimer Kenner Friedrich Schiller, dürste nicht nur nach auserlesenen Vergnügungen, sondern der Mensch stürze sich gern „zügello in wilde Zerstreungen, die seinen Hinfall beschleunigen und die Ruhe der Gesellschaft zerstören. Bacchantische Freuden, verderbliches Spiel, tausend Rasereien, die der Müsiggang ausheckt, sind unvermeidlich, wenn der Gesetzgeber diesen Hang des Volkes nicht zu lenken weiss.“ Sprach Friedrich Schiller vom Fernsehen? Beschrieb er die Grenzen der Grundversorgung? Hat der Gesetzgeber seine Hinweise aufgenommen?

Heute haben die staatlichen Lenker den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen ausformuliert. Aufsichtsgremien wachen über das Programmangebot. Nicht nur die bacchantischen Freuden, sondern die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen zur Debatte. Die Gebührenfinanzierung ist kein Automatismus mehr, sie muss vor dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit von Gebührenperiode zu Gebührenperiode neu gerechtfertigt werden. Staatliche Aufgabe des Gesetzgebers ist es, durch Marktregulierung dafür Sorge zu tragen, dass die Marktchancen der privaten Wettbewerber durch den gebührenfinanzierten und damit von Konjunkturschwankungen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht unziemlich eingeschränkt werden. Alleinstellungsmerkmal des öffentlich-rechtlichen Rund-

funks ist ein breit gefächertes Angebot, das sich auszeichnet durch Qualität, durch „absolute Qualität“, wie der ehemalige ARD-Vorsitzende Fritz Raff für die ARD in Anspruch nimmt.

## Bewertung der Qualität

Der öffentlich bekundete Qualitätsanspruch führte dazu, dass die Länder mit dem siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag von 2003 die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, ZDF und Deutschlandradio verpflichteten, im Zwei-Jahres-Rhythmus Berichte über die „Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über Qualität und Quantität der Angebote und der Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen“ abzugeben. Diese in Paragraph 11 des Rundfunkstaatsvertrags geregelten programmlichen Selbstverpflichtungserklärungen werden von den Rundfunkanstalten veröffentlicht und sind wie die nach Paragraph 5a des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages vorgesehenen Berichte zur wirtschaftlichen Lage Gegenstand von Anhörungen in den Landesparlamenten.

Die Berufung auf die Programmqualität provoziert zwangsläufig die Frage nach verbindlichen Bewertungsmaßstäben und Evaluationskriterien. Diese Frage richtet sich auch an die Aufsichtsgremien, denn die Selbstverpflichtungsvorlagen der Intendanten müssen von ihnen geprüft und können nicht ohne ihr zustimmendes Votum an Parlamente und

Landesregierungen weitgereicht werden.

Nach den Klagen kommerzieller Veranstalter in Brüssel gegen vermutete Wettbewerbsverstöße wurden den Rundfunk- und Fernsehräten vom Gesetzgeber noch weiter gehende Kontrollaufgaben übertragen. So obliegt ihnen nach der Verabschiedung des zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrages die Durchführung des sogenannten Drei-Stufen-Tests für die Zulassung von Telemedienangeboten (Internet) und neuen digitalen Programmen. Sie haben sicherzustellen, dass diese Angebote inhaltlich dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprechen; sie haben die finanziellen Bedingungen zu prüfen und dafür Sorge zu tragen, dass es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten kommerzieller Anbieter kommt. Hier handelt es sich um höchst anspruchsvolle Bewertungsprozesse, für die die Rundfunkanstalten den Gremien eigene Personalapparate bereitstellen mussten.

### „Die Gutachter-Industrie“

Bedingt durch die Komplexität der Materie, etablierte sich eine von den Rundfunkanstalten zu finanzierende Gutachter-Industrie, die entscheidend an der Erstellung der Telemedien-Konzepte mitarbeitete und sie mit ihren Testaten versah. Die entsprechenden Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags, die sich weder durch inhaltliche noch begriffliche Klarheit auszeichneten, produzierten Unsicherheiten, die die Bewältigung des Drei-Stufen-Tests zu einer besonderen Herausforderung machten. Dabei blicken die privaten Wettbewerber mit Argusaugen auf die Telemedienkonzepte der öffentlich-rechtlichen Anstalten, die ihnen zur Stellungnahme vorgelegt werden müssen.

Die Vorgaben aus Brüssel und ihre Umsetzung durch den Gesetzgeber machen deutlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk künftige Entwick-

lungen nur noch unter strenger Aufsicht der Politik und unter scharfer Beobachtung durch die private Konkurrenz absolvieren kann. Insoweit markieren die staatsvertraglichen Regelungen der letzten Jahre eine medienpolitische Zeitenwende, deren Ausmaß wohl von den Spitzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aber noch nicht von allen Mitgliedern der Aufsichtsgremien erkannt worden ist.

### Aufsichtsgremien in der Verantwortung

Die wachsende Bedeutung der Aufsichtsgremien lenkt den Blick auf ihre Repräsentativität und Kompetenz. Die Gremien sollen die gesamte Gesellschaft widerspiegeln und setzen sich aus Vertretern von Verbänden, Institutionen, Regierungen und Parteien zusammen. Die fachliche Kompetenz der Gremienmitglieder ist in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen hoch zu veranschlagen, für den Zuwachs an Medienverantwortung aber bedürfen sie weiterer sachkundiger Unterstützung. Diese Einsicht ist allgegenwärtig.

Die Repräsentativität der Gremienzusammensetzung wird aktuell im Zusammenhang mit der Nichtverlängerung des Anstellungsvertrages für den ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brender diskutiert. Für die Genehmigung der Verträge mit leitenden Mitarbeitern sind jeweils die den Aufsichtsräten in der Wirtschaft nicht unähnlichen Verwaltungsräte der Rundfunkanstalten zuständig, während Programmfragen und damit auch die Entscheidungen über die Telemedienkonzepte den an Mitgliederzahl größeren Rundfunk- oder Fernsehräten obliegen. Aufgrund der nationalen Struktur des ZDF entsenden alle Landesregierungen und die Bundesregierung Vertreter in die Gremien der Fernsehanstalt. Mithin ist die Zahl von Politikern und Inhabern von Regierungsfunktionen in den Aufsichts-

gremien des ZDF besonders hoch, und die schon lange schwelende Debatte über Staats- und Parteivertreter im qua Gesetz staatsfreien Rundfunk konnte sich anlässlich dieser Personalentscheidung neu entzünden. Der Ruf nach einer Reform der Gremienzusammensetzung unter weitgehendem Ausschluss der Politik wurde unüberhörbar. Dabei ist *erstens* anzumerken, dass die Länder als Träger der Rundfunkhoheit auch Gewährsträger des ZDF sind (sie tragen also Verantwortung für das Unternehmen) und dass *zweitens* bei der allgemein herrschenden Politikverdrossenheit eine Forderung nach Einflussverzicht für die Politik sich des öffentlichen Beifalls auch ohne genauere Sachkenntnis sicher sein kann.

### Schwindender Einfluss der Politik

Nach einem Ausscheiden von Partei- und Regierungsvertretern aus den Gremien würde zwangsläufig der Einfluss der Verbände steigen. Schwer zu verstehen bleibt, warum das Deutsche Rote Kreuz, der Bundesverband der Vertriebenen oder der Tierschutzbund, warum die Interessenvertreter der Industrie oder des DGB berufenere Aufsichtsführende über das hehre Gut des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks sein sollen als die Abgesandten von Parteien, die immerhin über ein breites repräsentatives Mandat verfügen, was Funktionäre von Verbänden, deren Mitgliederzahl ständig sinkt, nicht gerade von sich behaupten können. Sie vertreten Korporationsinteressen.

Weniger Politiker in den Gremien heißt nicht weniger Parteipolitik, denn auch Verbandsvertreter sind Multifunktionäre und Lobbyisten, die Allianzen mit dem Gesetzgeber schmieden und sich um einen kräftigen Schlag aus den Suppenküchen der öffentlichen Mittelvergabe bewerben. Da hört man als Verbandsvertreter schon mal genauer hin, wenn Politiker etwas zu sagen haben, zumal die Spezies der Verbandsfunktionäre zum

Milieu der politisch engagierten Bürger gehört, die sich lobenswerterweise in Parteien engagieren und entsprechende politische Prioritäten setzen. So würde mit neuen Auswahlprinzipien der Parteeinfluss nicht etwa beseitigt, sondern von der Oberfläche in einen schwerer zu durchschauenden Untergrund abgedrängt. Ein Zugewinn an Unabhängigkeit dürfte durch einen Rückzug der Politik aus den Rundfunkgremien kaum messbar sein.

Gäbe es einen Zugewinn an Kompetenz? Der historische Einschnitt in der Medienpolitik, der durch programmliche Selbstverpflichtungserklärungen und Drei-Stufen-Test markiert ist, fordert von den Gremien als selbstständigen, vom Intendanten unabhängigen Organen der Rundfunkanstalten künftig auch die Befassung mit den strategischen Themen, die die medienpolitischen und medienwirtschaftlichen Auseinandersetzungen dieses Jahrzehnts bestimmen:

### Existenzielle Fragen der Rundfunkanstalten

- Was sind die Konsequenzen aus der durch das Internet vorangetriebenen Auflösung der klassischen Mediengattungen? Rundfunksendungen werden verschriftet, sind nachlesbar, werden durch Fotos und Videos ergänzt. Zeitungen machen ihre Inhalte hörbar, verknüpfen sich mit Netzangeboten und werden zugleich Video-Anbieter. Das Fernsehen verliert sein Privileg auf das bewegte Bild.
- Eine veränderte Medienwelt muss neue Finanzierungsformen entwickeln. Werbeblöcke und Unterbrecherwerbung sind schon heute ein Auslaufmodell. Die klassische Trennung zwischen Werbung und Programm wird sich zumindest bei den kommerziellen Veranstaltern nicht aufrechterhalten lassen.
- Es ist absehbar, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in künftigen Rundfunkstaatsverträgen Werbung und Spon-

soring untersagt werden. Das Verbot des *product placement* ist der erste Schritt. Es ist nicht damit zu rechnen, dass Zusagen der Politik, fehlende Werbeeinnahmen durch eine entsprechende Erhöhung der Gebühr auszugleichen, eingehalten werden. Angesichts der wachsenden Vielfalt an Medienangeboten wird die Bereitschaft für eine Gebührenzahlung rapide abnehmen.

– Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD wird die kleineren Sender vollends in die Bedeutungslosigkeit zurückfallen lassen. Der ARD-Verband, gegründet um die bundesweite Präsenz aller Anstalten im Ersten und den Programmaustausch in den Dritten zu gewährleisten, geht damit eines Großteils seiner Aufgaben verlustig. Entweder die Länder verpflichten die ARD, einen für jede Anstalt geltenden Grundbestand an Radioprogrammen und regionalen Berichterstattungsflächen in den Dritten Programmen und Zulieferungen zum Ersten festzulegen und zu finanzieren, oder die kleineren und mittleren Landesrundfunkanstalten werden schrittweise abgewickelt. Nur NDR, SWR, WDR und BR überleben.

– Welche Rolle übernehmen in diesem realistischen Zukunftsszenario die nationalen Anbieter ZDF und Deutschlandradio?

– Bereits heute nehmen die Vertreter der privaten Radio- und Fernsehveranstalter für sich in Anspruch, dass ihre Programme ebenfalls gesellschaftliche Relevanz haben und öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Wenn der Gesetzgeber angesichts einer fortschreitenden Auflösung klassischer Mediengrenzen und zunehmender Konkurrenz sicherstellen will, dass gesellschaftspolitisch erwünschte Inhalte wie Nachrichten, Hintergrundinformationen, Meinungsbildung (klassische Pressefunktionen) nicht aus den kommerziellen Angeboten verschwinden, ist nicht auszuschließen,

dass eine finanzielle Förderung entsprechender Formate aus öffentlichen oder Gebührenmitteln erfolgt. Das Argument einer gesellschaftspolitisch notwendigen Vielfalt- und Qualitätssicherung wäre auch von den Öffentlichen-Rechtlichen schwer zu widerlegen.

– Welche Formen der Kooperation ergeben sich daraus zwischen Öffentlich-Rechtlichen und Privaten? Welche Anreizsysteme für die Produktion von Qualitätsformaten, unabhängig vom System, bieten sich an?

### **Exzellenter Sachverstand ist gefordert**

Diese existenziellen Fragen werden alle Organe der Rundfunkanstalten beschäftigen. Um sie kompetent zu diskutieren und im Interesse der ihnen anvertrauten Unternehmen zu entscheiden, bedarf es eines Höchstmaßes an Kenntnissen in den Gremien. Politiker können dabei auf den Sachverstand in Regierungs- und Parlamentsapparaten zurückgreifen. Die Vertreter von Verbänden und anderen Institutionen haben diese Möglichkeit nicht. Sie bedürfen ständiger Fortbildung und externer Beratung.

Im Mittelpunkt des medialen Wettbewerbs werden künftig Inhalte, nicht Übertragungswege stehen. Damit richtet sich das Augenmerk auf die besondere öffentlich-rechtliche Qualität – in den fiktionalen wie in den nonfiktionalen Genres, und die Qualitätsevaluation wird zur permanenten Aufgabe. Angesichts der Auflösung tradierter Vermittlungs- und Übermittlungsformen müssen die Aufsichtsgremien auch in die Lage versetzt werden, die Entwicklung der programmrelevanten Kommunikationstechnik zu begleiten. Für jede Beurteilung ist höchst differenzierter Sachverstand vonnöten.

Eine Reihe dieser Aufgaben wird sich auch den Landesmedienanstalten, den Aufsichtsbehörden über den Privatrundfunk, und den Landesmediennräten stel-

len. Die Landesmedienräte bedürfen wie die Rundfunkräte einer entsprechenden Hilfestellung. Eine kombinierte Dienstleistung für die Aufsichtsorgane beider Säulen des dualen Systems erscheint nicht nur aus ökonomischen und organisationstechnischen Gründen sinnvoll. Wenn einerseits das öffentlich-rechtliche System seine besonderen Qualitäten und andererseits der kommerzielle Sektor seine Leistungen zur gesellschaftlichen Funktion der Medien herausstellen will, spricht das für gemeinsam akzeptierte Evaluationskataloge und die Heranziehung unabhängiger Experten, die nicht unter dem Verdacht stehen, einem der Systeme verpflichtet zu sein. Auf jeden Fall, ohne Expertenrat werden die Gremien diese Aufgaben nicht bewältigen können.

### **Expertise im lockeren Arbeitsverbund**

Will man darauf verzichten, neue institutionelle Strukturen zu schaffen, so bietet sich als Dienstleister für die notwendige Expertise die Konstruktion eines lockeren Arbeitsverbundes an, der aus Einrichtungen wie dem Adolf-Grimme-Institut, dem Hans-Bredow-Institut, Hochschulinstituten und unabhängigen Medienforschern gebildet wird. In diesem Verbund könnten Themenbereiche bearbeitet werden, die mit den jeweiligen Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen wie des kommerziellen Rundfunks und gegebenenfalls mit politischen Institutionen abgestimmt werden. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) müsste auf die Arbeiten dieses Verbundes zurückgreifen können.

In Großbritannien gibt die nationale Regulierungs- und Wettbewerbsbehörde Ofcom auch verbindliche Ratschläge für die Entwicklung technischer Übertragungssysteme, was angesichts des Hunderte von Millionen verschlingenden

Desasters um den digitalen Radio-Standard DAB für Deutschland ebenfalls wünschenswert wäre, in einem föderalen Staat aber nicht durchsetzbar ist. Zumindest in einigen Bereichen könnte der beschriebene unabhängige Arbeitsverbund aber die Mängel einer nationalen Entscheidungsfindung durch seine Autorität ausgleichen.

Für die Finanzierung dieses Arbeitsverbundes könnten Finanzmittel herangezogen werden, die den Landesmedienanstalten aus Gebührengeldern zur Verfügung stehen. Der Arbeitsverbund könnte unter Aufsicht eines relativ schmalen Boards von unabhängigen Fachleuten arbeiten. Er hätte, in Absprache mit den Rundfunkgremien und orientiert an den gesetzlichen Vorgaben, über seine Arbeitsvorhaben zu entscheiden. Er wäre Auftragnehmer der Gremien. Dies wäre allemal effektiver als eine interessenbestimmte Auswahl von Experten aus dem Kreis der Beratungsindustrie. Vorrangig wäre die Erarbeitung eines gemeinsamen Rasters für die Selbstverpflichtungserklärungen der Rundfunkanstalten. Nur ein gemeinsames Raster ermöglicht Vergleichbarkeit und befördert den Qualitätswettbewerb. Die Eckpunkte der Organisation und der Aufgabenstellung eines solchen Arbeitsverbundes sollten durch die Länder rundfunkrechtlich festgelegt, die Einzelheiten in der Verantwortung der Beteiligten geregelt werden.

### **Kriterien der Beurteilung**

Unabhängig von der konkreten Vorgehensweise wird es zunächst darauf ankommen, Kriterien für die Beurteilung von Programmqualität zu finden. Sie sollten für den öffentlich-rechtlichen wie für den kommerziellen Bereich konsensfähig, überprüfbar und operationabel sein. In der Wissenschaft wie in der Publizistik gibt es bereits nutzbare Materialien, die ausgewertet und ergänzt werden könnten. Als mögliche Ansatzpunkte

der Kriteriendefinition könnten klassische journalistische Standards (Recherchentiefe, Informationsvielfalt, Verständlichkeit für Zielgruppen, Hintergrundinformation, Relevanz, Meinungsvielfalt, Erarbeitung neuer Themen) dienen. Ansatzpunkte für den fiktionalen Bereich wären etwa das Verhältnis von Eigenproduktionen zu Übernahmen, innovative Ansätze bei Themenfindung und Umsetzung, handwerkliche Professionalität, Publikumsresonanz et cetera. Die Anwendung dieser Kriterien würde die Arbeit der Aufsichtsgremien professionalisieren und ihre Unabhängigkeit gegenüber den Vertretern des Sender-Managements stärken. Heute unterliegen sie häufig dem Verdacht, Abnicker der Intendanten-Vorlagen zu sein.

Auch in strategischen Fragen könnte ein hier vorgeschlagener Arbeitsverbund die Kompetenz der Gremien stärken, indem er regelmäßig Berichte über strukturelle Entwicklungen im dualen Rundfunksystem publiziert und öffentliche Anhörungen zu technischen, programmlichen, ökonomischen und wettbewerblichen Themen veranstaltet. Der Wildwuchs regionaler Medientage dürfte

schon aus finanziellen Gründen bald der Vergangenheit angehören. Daraus ergibt sich die Chance zu einer strukturierten öffentlichen Debatte über Medienfragen.

## Digitalisierung erzwingt mehr Transparenz

Die bisherige Form der staatlichen Medienregulierung und der Gremienarbeit entsprach den Bedingungen der analogen Kommunikationswelt, in der es klare Unterscheidungen zwischen Fernsehen, Print und Radio, zwischen Massen- und Individualkommunikation gab und wo das Angebot der elektronischen Medien – bedingt durch die begrenzten Übertragungskapazitäten – relativ überschaubar war. Mit dem Übergang zur Digitalisierung hat sich diese klar strukturierte Medienwelt mehr und mehr aufgelöst. Umso wichtiger wird es für die Aufsichtsgremien, ihre Unabhängigkeit durch Kompetenzaufbau zu stärken und ihre Entscheidungen der Öffentlichkeit transparent zu machen. Das ist eine Chance, aber zugleich eine gesellschaftspolitische Herausforderung für die Aufsichtsgremien des Rundfunks.

### Perspektiven deutscher Netzpolitik Das Bundesinnenministerium lädt ein

*Bundesinnenminister Thomas de Maizière wird im ersten Halbjahr 2010 unter dem Titel „Perspektiven deutscher Netz-Politik“ vier Dialogveranstaltungen und einen begleitenden Online-Dialog durchführen.*

*Langfristiges Ziel der Initiative ist die Formulierung einer einheitlichen Strategie für die Netzpolitik der Bundesregierung. Über das neu eingerichtete Internet-Portal **e-konsultation.de** soll den Bürgern hierbei die Möglichkeit zur Mitarbeit an den Grundsätzen der zukünftigen Netzpolitik gegeben werden.*