

Stellungnahme

14. November 2023, Seiten 1 bis 5

Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die APR als Interessenvertretung privater elektronischer Medien meldet sich in der Debatte um die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu Wort, weil jede Änderung in einem Teil des dualen Rundfunks unabänderlich Auswirkungen auf den anderen Teil hat. Bei der Reform von Aufgaben, Finanzierung und Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die ökonomische Basis der privaten Anbieter in den Blick zu nehmen, sie darf nicht gefährdet werden. Es geht darum, die journalistischen Angebote des dualen Mediensystems insgesamt gegenüber den internationalen Plattformen zu stärken. Es geht um die Kommunikation in der Gesellschaft mit ihren Auswirkungen auf den demokratischen Diskurs. Moderne Medienpolitik muss sicherstellen, dass die Public Value-Angebote sowohl des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch der privaten Anbieter ungeschmälert hergestellt, verbreitet und als Informationsquelle gefunden werden können.

1. Ausgangslage/Herausforderung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner bisherigen Ausgestaltung ist ein Nachkriegskonstrukt, das einen Missbrauch des damals technisch noch jungen Massenkommunikationsmittels durch den Staat oder einzelne gesellschaftliche Gruppen verhindern sollte. Die Sachverhaltsdarstellung im ersten Rundfunkurteil arbeitet das lehrbuchmäßig heraus. In den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts kam der private Rundfunk hinzu als Reaktion auf neue technische Möglichkeiten wie Kabel und Satellit. Die politischen Schlagworte waren „Urknall“ (1984) und der erste Rundfunkstaatsvertrag (1987).

Die Digitalisierung und das Hinzutreten großer Online-Plattformen, die ihre Wurzeln und ihr Selbstverständnis in ausländischen Rechtsordnungen und gesellschaftlichen Strukturen haben, beschreiben heute die Herausforderung, auf die Antworten gefunden werden müssen. Die internationalen Plattformen beeinflussen die gesellschaftliche Kommunikation erheblich und haben somit Auswirkungen auf die politische Willensbildung und daher auf die Demokratie. Die Herausforderung betrifft daher nicht nur den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern alle inländischen Medien und die gesamte Gesellschaft.

2. Ziel der Medienordnung

Würde man heute auf einem weißen Blatt Papier eine Medienordnung für Deutschland skizzieren, sähe sie angesichts der geschilderten Herausforderungen anders aus als die gewachsene Struktur. Man käme wohl auf ein duales System mit einem dem Gemeinwohl ohne kommerzielle Einflüsse dienenden Angebot auf der einen und einem privaten, kommerziell sich am Markt refinanzierenden Medienbereich auf der anderen Seite zurück, wobei letzterer medienrechtlich ebenfalls als Public Value-Angebot qualifiziert ist. Allerdings würde man in dieser dualen Rundfunkordnung nicht die wechselseitigen Grenzen betonen, sondern der Frage nachgehen, wie man das Beste aus beiden Welten fördern und der Einflussnahme von Plattformen aus anderen gesellschaftlichen Systemen entgegenstellen kann. Beim gemeinwohlorientierten Angebot wären das schwerpunktmäßig Nachrichten, Kultur, Bildung und Dokumentation - also jener Content, der sich am Markt nicht refinanzieren lässt.

→

Es geht darum, die Breite unserer Gesellschaft darzustellen, so dass die einzelnen Teile der Gesellschaft die Standpunkte der jeweils anderen zumindest kennen und so gesprächsfähig bleiben. Es geht darum, die Themen, die in wesentlichen Teilen der Gesellschaft diskutiert werden, für die jeweils anderen Teile nachvollziehbar zu machen einschließlich der damit verbundenen Wertungen. Jedenfalls der gemeinwohlorientierte Teil würde als Vermittler konstruiert, bei dem sorgfältig darauf geachtet würde, dass er nicht von einem Teil der Gesellschaft instrumentalisiert wird, um andere Teile zu überzeugen. Das betrifft die Auswahl von Themen, Inhalte, Sprache und Stil der Darbietung.

Da wir nicht in der Situation sind, eine Medienordnung auf einem weißen Blatt Papier neu zu erfinden, geht es um die Reform von Inhalt, Finanzierung und der hierauf bezogenen Ausrichtung von Strukturen als Anpassungsprozess auf die eingangs beschriebene Herausforderung.

3. Reform als Aufgabe der Politik

Die zuvor herausgearbeitete Notwendigkeit umfassender Anpassungen der Medienordnung und in diesem Zusammenhang des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks kann nicht allein von ihm selbst erwartet werden. Die „Reform“ von den Anstaltsleitungen und den Kontrollgremien zu verlangen, überfordert diese in mehrfacher Hinsicht. Den Anstalten die Anpassung selbst zu überlassen, funktioniert schon deshalb nicht, weil es nicht nur um deren Binnenperspektive geht, sondern um die Anpassung der Medienordnung insgesamt, bei der die Anstalten nur ein Teil sind. Notwendig ist das, was das Bundesverfassungsgericht als „positive Ordnung des Rundfunks“ insgesamt bezeichnet. Dies ist Aufgabe des Gesetzgebers und damit Gegenstand der Medienpolitik der Länder. Die Gestaltungsgrenze ist erst dort überschritten, wo konkrete Programminhalte redaktionell festgelegt sind. Ansonsten hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Er ist in der Pflicht, von diesem Spielraum gestaltend Gebrauch zu machen.

4. Schlussfolgerung in Bezug auf den Content

Der gemeinwohlorientierte Teil der Medienordnung hat Content für die gesamte Gesellschaft zur Verfügung zu stellen. Dabei hat er unterschiedliche Teile (Zielgruppen) der Gesellschaft anzusprechen aber im Unterschied zu den algorithmisch gesteuerten Inhaltezusammenstellungen der internationalen Plattformen gerade nicht im Sinne einer Verstärkung der Sichtweise der einzelnen Gruppen, sondern den Blick öffnend auf die Perspektive auch anderer Gruppen, um so den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und die Willensbildung über relevante Themen und zu einzelnen Sachverhalten erst zu ermöglichen. Das gelingt nur, wenn sich das Angebot nicht verzettelt, also nicht jede kleinste denkbare Gruppe als legitime Zielgruppe definiert; dieses Herangehen war bislang vielmehr Ursache der derzeit wahrgenommenen Entgrenzung des Aufgabenbereiches der Anstalten.

Notwendig ist ein Blick darauf, ob es entsprechende Angebote für Zielgruppen schon gibt. Ist das der Fall, ist ein zusätzliches Angebot des gemeinwohlorientierten Teils der Medienordnung nicht oder bestenfalls nur ergänzend angebracht. Vorrang sollten also Nachrichten, Kultur, Bildung und Dokumentation haben, wohingegen Unterhaltung und Events aus den Bereichen Musik oder Sport nachrangig angeboten werden sollen; auf keinen Fall sollten sie im Überbietungswettbewerb vom privaten Sektor zum gemeinwohlorientierten Sektor gelenkt werden, denn das bringt keinen inhaltlichen Mehrwert für die Nutzer, sondern verbraucht lediglich Ressourcen beider Teile der dualen Medienordnung. Die Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk kein Ergänzungsangebot stellt, ist für die wesentlichen gesellschaftlichen Bereiche in der Vergangenheit zutreffend gewesen. Dies ist zukünftig allerdings nicht auf alle gesellschaftlichen Gruppierungen und auf alle Angebote auszudehnen.

Aufbauend darauf, dass es heute darum geht, den Wettbewerb der journalistischen inländischen Medien gegenüber den internationalen Plattformen zu stärken, gehört es nicht zu den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Angebote der regionalen/lokalen Berichterstattung darzubieten. Entsprechenden Bestrebungen und aktuellen Umschichtungen von Budgets zu diesem Zweck ist entgegenzutreten. Dies würde die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der lokal und regional tätigen Medien gefährden.

Bereits an dieser Stelle sei mit Blick auf die Strukturfragen der Hinweis erlaubt, dass Organisationen ihr eigenes Angebot immer für erforderlich halten werden, daher strukturelle Vorgaben durch die Gremien notwendig sind, um die externe Perspektive bei dieser Bewertung einzubringen.

5. Schlussfolgerung in Bezug auf den Programmbereich

Die derzeitige Diskussion kreist sehr um Kontrollgremien oder Intendanten und Direktoren. Diese erstellen aber nicht das Programm. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – fest angestellt oder frei – erstellen den Content. Ihre Professionalität und Unabhängigkeit gegenüber gesellschaftlichen Strömungen ist zu wahren; auf die derzeit laufende Diskussion zum EMFA kann verwiesen werden, wo auf europäischer Ebene die sich stellenden Fragen aufgeworfen sind. Für die laufende Diskussion um die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist auf einen Teil der Diskussion besonders abzustellen.

Konkret ist sicher zu stellen, dass bei der Auswahl der redaktionell Beschäftigten im Wesentlichen die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegelt wird. Auch wenn Redaktionen nach professionellen Gesichtspunkten Inhalte erstellen und losgelöst von persönlichen Meinungen tätig sind, fließen persönliche Erfahrungen, Kenntnisse und Hintergründe in die Arbeit schon bei der Bewertung der Relevanz von Themen ein.

Auch konkurrieren die Rundfunkanstalten mit privaten Anbietern als Arbeitgeber am Arbeitsmarkt. Vielfach ist zu beobachten, dass private Anbieter Volontariate anbieten und damit in die Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten investieren, die danach vom höheren Vergütungsniveau, das nicht am Markt refinanziert werden muss, durch die Anstalten abgeworben werden. Auch mit Blick auf die Verantwortlichkeit von Aufsichtsgremien ist zu hinterfragen, ob das Vergütungsniveau marktgerecht ist (im Vergleich zu anderen Medien und anderen Branchen), um solche Schieflagen zu verhindern. Nicht umsonst sind Journalistengewerkschaften die größten Verfechter von Erhöhungen des Rundfunkbeitrages, dies ganz offen mit Blick auf Vergütungen und damit ihre Verhandlungsposition als Tarifvertragspartei.

6. Schlussfolgerung in Bezug auf die Werbung

Die für die gesamte Gesellschaft gemeinwohlorientierten Medien werden in sachgerechter Weise durch einen Beitrag aller Mitglieder der Gesellschaft finanziert. Die auf die gesamte Gesellschaft und ihre kommunikative Funktionsfähigkeit gerichtete Tätigkeit und die Finanzierung entsprechen sich.

Werbung ist der Finanzierung privater Medieninhalte vorbehalten. Werbung in öffentlich-rechtlichen Medien ist nur dort vertretbar, wo dies zur Absicherung der Relevanz der Gattung gegenüber der Werbewirtschaft erforderlich ist – nur aus diesem Grund ist die Werbung im Hörfunk beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem NDR-Modell (60 Minuten werktäglich in einem Hörfunkprogramm einer Rundfunkanstalt) angemessen, um mit der Hörfunkwerbung aus Sicht der Werbungtreibenden mit einer Kampagne möglichst viele Hörer im dualen System erreichen zu können, da sonst die Gefahr besteht, dass der Hörfunk für die Werbungtreibenden unattraktiv wird. Eine entsprechende staatsvertragliche Regelung ist anzustreben. Zu TV-Werbung macht die APR mit ihrem Schwerpunkt der Vertretung von privaten Audioanbietern keine Aussage.

Jegliche Form der Online-Aktivitäten der Anstalten sind den grundsätzlichen Erwägungen entsprechend werbefrei zu halten.

Notwendig ist, dass diese Grundsätze auch für die kommerziellen Tätigkeiten der Anstalten gelten.

7. Schlussfolgerung in Bezug auf Tochterfirmen

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in der Vergangenheit ein Geflecht von Firmen und Beteiligungen gegründet. Neben die Anstalten sind Firmen und Gruppen getreten, die mit eigener ökonomischer Ratio am Markt tätig sind. Die Grenzen zwischen inhaltlichen Aufgaben der Rundfunkanstalten einerseits und den ökonomischen Interessen ihrer Tochtergesellschaften andererseits verschwimmen; vollends wird das bei der Videoplattform ARDplus deutlich, die von einer Kölner Tochtergesellschaft der ARD-

Anstalten verantwortet wird, wobei sich im Impressum die Aussage findet, zuständige medienrechtliche Aufsicht sei die Landesanstalt für Kommunikation in Nordrhein-Westfalen. Derartige Angebote finden weitgehend außerhalb der Kontrolle von Gremien statt, wobei die Einbeziehung einzelner Gremienmitglieder in Aufsichtsräte kein Ersatz für die unmittelbare Aufsicht von Gremien ist, wie sie für die Rundfunkanstalten vorgesehen und prozedural abgesichert werden sollen.

Grenzüberschreitungen des gemeinwohlorientierten Teils der dualen Medienordnung sind zu unterbinden. Tochtergesellschaften sind mit inhaltlichen Angeboten vom Markt fernzuhalten. Was Aufgabe der Anstalten ist, ist von diesen zu erledigen, nicht auf Tochtergesellschaften zu übertragen, die sich nicht an Aufgabenbegrenzungen gebunden sehen.

Es ist sicherzustellen, dass alle Einnahmen der Tochtergesellschaften an die Rundfunkanstalten zur Erfüllung deren Aufgaben gelangen. Die gängige Praxis ist zukünftig zu vermeiden, wonach die Töchter aus ihren Einnahmen andere Geschäfte finanzieren, wie etwa großflächige Auftritte als Eventagenturen oder beim Sponsoring von massenattraktiven Ereignissen wie beispielsweise dem Profifußball – was letztlich nur eine Umgehung der von den Gremien festgesetzten Budgets der Anstalten mit Blick auf den Erwerb von "Sportrechten" ist.

Soweit Rundfunkanstalten etwa im Bereich von Technik Tochtergesellschaften gründen, um gemeinsam Aufgaben zu erfüllen, müssen diese Firmen auch für die Leistungserbringung gegenüber anderen Medienanbietern offen sein (dazu unter Nr. 9).

8. Schlussfolgerung in Bezug auf Drittplattformen

Die Zurverfügungstellung von Content auf Drittplattformen widerspricht dem Ziel, publizistische/redaktionelle Leistungen inländischer Anbieter gegenüber den Plattformen zu stärken. Die Zurverfügungstellung – zumal kostenfrei – auf diesen Plattformen stärkt diese und schwächt insbesondere den privaten Teil der dualen Medienordnung. So werden Podcasts (mit journalistischen Inhalten oder Unterhaltung) etwa Spotify kostenfrei zur Verfügung gestellt, die dort mit anderen Inhalten und insbesondere Musik verbunden als personalisierte Radioprogramme Nutzern zur Verfügung gestellt werden – letztlich nur als Fläche, um datengetriebene Werbung auszuspielen, die der Plattform und nicht den privaten Radioanbietern zufließt. Das greift in den publizistischen Wettbewerb der dualen Rundfunkordnung ein und schwächt die Position der Privaten und deren journalistischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nachhaltig. Eine solche Strategie ist unzulässig.

Die APR erkennt nicht, dass es Zielgruppen gibt, die jedenfalls gegenwärtig nur über solche Drittplattformen erreicht werden, weil sie ihren Medienkonsum völlig darauf ausrichten. Das Angebot FUNK versucht, diese Zielgruppen zu erreichen. Mit der vorstehenden grundsätzlichen Aussage sollen derartige Angebote nicht unterbunden werden. Es muss aber dabei bleiben, dass die Beteiligung auf Drittplattformen die Ausnahme ist, die durch Konstellationen wie bei FUNK begründet werden, so dass die Aufgabe, tatsächlich relevante Zielgruppen zu erreichen, nur auf diese Weise zwingend umgesetzt werden können.

Werbliche Aktivitäten der Drittplattformen im Umfeld dieser Angebote sind strikt auszuschließen. Das gilt auch für die derzeit zu beobachtende Umgehung der ratio des Medienstaatsvertrages durch Tochtergesellschaften, die Drittplattformen derzeit massenattraktiven Content kostenfrei anbieten und im Gegenzug Werbeflächen in Eigenregie vermarkten.

9. Schlussfolgerung in Bezug auf Kooperation/Technik

Die Möglichkeit der Kooperation von Medienanbietern im gesamten Bereich der Technik, Organisation, des Rechtemanagements (etwa Kollektivverträge nach dem VGG) und der Verwaltung ist zu stärken. Kartellrechtliche Hindernisse sind zu beseitigen.

Als konkretes Beispiel ist eine gemeinsame Audiothek öffentlich-rechtlicher und privater Angebote zu nennen. Der Zugang und die Auffindbarkeit des inländischen Medienangebots von Radio (einschließlich

reiner Online-Programme) und Podcasts kann so sichergestellt werden. Die unterschiedlichen ökonomischen Rationalitäten – Beitragsfinanzierung und Werbefreiheit einerseits, Werbefinanzierung und gegebenenfalls Abo-Modelle andererseits – sind vom Design der Plattform zu ermöglichen, um Marktbeschränkungen zu vermeiden. Technische Schnittstellen sind offen zu gestalten. Es lassen sich also Modelle finden, die die Präsenz journalistisch gestalteter Medien gleich welcher Angebotsformen gegenüber den internationalen Plattformen stärken, wobei der inhaltliche und – je nach Ausgestaltung unterschiedliche – ökonomische Wettbewerb erhalten bleiben soll. Die Rundfunkanstalten werden mit den gesellschaftlich zur Verfügung gestellten Beitragsmitteln die technische Infrastruktur bereit zu stellen haben. Die Beschränkungen im Medien- und im Kartellrecht für solche Lösungen sind zu beseitigen.

10. Schlussfolgerung in Bezug auf Struktur

Die Anpassungen an die Strukturen haben sich an den dargestellten Inhalten, Zielen und den erforderlichen Maßnahmen auszurichten. Es müssen externe Sichtweisen berücksichtigt werden. Die Rechtsaufsicht muss deutlich aktiver als derzeit wahrgenommen werden, um die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens sicherzustellen. Regelungen betreffend die Anstalten müssen mit Blick auf private Anbieter auch drittschätzenden Charakter haben.

Es ist nicht Aufgabe der APR, sich über die Intendantenverfassung, Direktoriumskonstruktionen und ähnliche Interna zu äußern.

Der Ruf nach einer Professionalisierung von Gremien mit entsprechenden Anforderungen an deren Mitglieder ist zu differenzieren. Für Verwaltungsräte ist unzweifelhaft zu fordern, dass diese Kenntnisse im Bereich der Medienwirtschaft auch außerhalb des öffentlich-rechtlichen Bereichs vorzeigen können; auch Fachleute mit Expertise im privaten Medienbereich aus Unternehmen oder Verbänden sollten einbezogen werden. Bei Rundfunkräten muss man sich entscheiden, ob man Repräsentanten der Allgemeinheit, die nicht notwendigerweise Medienspezialisten sind, erwartet oder Expertengremien. Viele Wortmeldungen hierzu erscheinen nicht ausgereift.

In den Erfahrungen der APR, die aus der Behandlung ihrer Wortmeldungen in den Verfahren betreffend Drei-Stufen-Tests herrühren, verstehen sich Gremien der Rundfunkanstalten als Sachwalter „ihrer“ Anstalt und nicht als Vertreter der Allgemeinheit auch mit Blick auf die gesamte duale Rundfunkordnung. Da jede Programmentscheidung (siehe oben Nr. 4 am Ende) Auswirkungen auf auch den privaten Teil der Medienordnung hat, ist nicht nur eine Änderung beim Selbstverständnis der Gremienarbeit erforderlich, sondern konkrete absichernde gesetzliche Vorgaben. Die APR hat bereits früher vorgeschlagen, dass Rundfunkräte und Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten regelmäßig den Austausch pflegen sollten. Auch der Austausch der Aufsichtsgremien oder zumindest wesentlicher Ausschüsse mit den Verbänden privater Medien sollte auf regelmäßiger Basis gesetzlich vorgegeben werden.

Die externe Expertise bei der Bestimmung neuer Inhalte ist vorzugeben und festzuschreiben, die Einhaltung dieser prozeduralen Absicherung ist aufsichtsrechtlich abzusichern und die Rechtsaufsicht effektiv durchzuführen. Um sicherzustellen, dass der gemeinwohlorientierte Teil der Medienordnung sich im Rahmen des für ihn vorgesehenen Aufgabenbereichs bewegt, sollte im festen Turnus ein Expertenbericht erstellt werden. Während die KEF die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht, sich aber aus gutem Grund nicht mit der Frage befasst, ob Programminhalte zum Aufgabenbereich der Anstalten gehören, kann ein von der KEF unabhängiges Expertengremium eine medienökonomische Analyse erstellen; die Ergebnisse sind vom Gesetzgeber und von den Gremien bei der Ausgestaltung und bei der Feinsteuerung der Aufgaben des gemeinwohlorientierten Bereichs zu beachten. So kann kontinuierlich auf Basis des Rats von Experten geprüft werden, ob im eingangs beschriebenen Sinn das Beste aus beiden Welten für ein Mehr an Vielfalt im gesellschaftlichen Diskurs erreicht wird.