

RUNDFUNK NEUERFINDEN

DIE ZUKUNFT ÖFFENTLICH-RECHTLICHER MEDIEN

KAS-Seminar Potsdam 15.04.2023

Hermann Rotermund

Warum sind Veränderungen des gemeinnützigen Mediensystems notwendig?

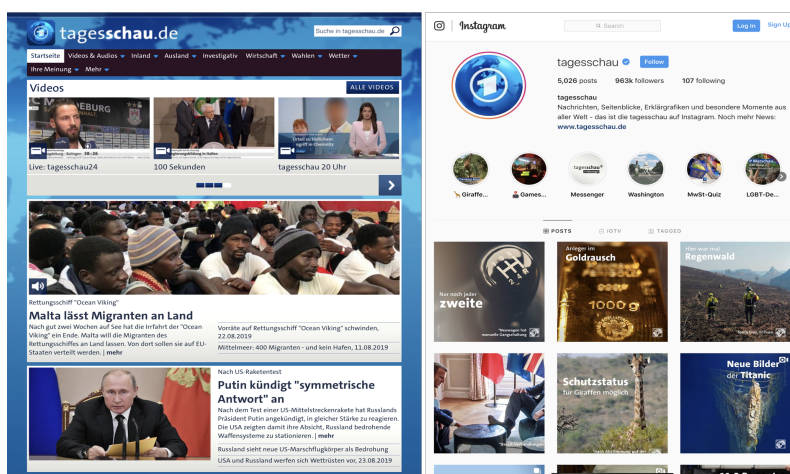
Die Uhr tickt

Ein aus dem Amt scheidender Intendant äußert gelegentlich auch öffentlich Einsichten, die er als aktiver Amtsinhaber aus welchen Gründen auch immer verschweigt.

Wir werden in fünf bis zehn Jahren das lineare Programm primär als Schaufenster nur noch nutzen für das, was dann non-linear abgerufen wird. — Peter Boudgoust, Intendant des SWR, 28.01.2019

Etwas Ähnliches produzierte WDR-Intendant Tom Buhrow im November 2022 in einer Rede im Hamburger Übersee-Club, für die beanspruchte, nicht als Intendant zu sprechen. Seine relativ offenen Worte über mögliche Kürzungen im Programmangebot und andere Sparmaßnahmen waren für die Medienpolitiker der Rundfunkkommission empörend, weil sie von ihm und anderen öffentlich-rechtlichen Unternehmensleitern genau solche konkreten Vorschläge seit langem einfordern, aber auf dem offiziellen Weg nie erhalten.

Lineares Senioren-Programm



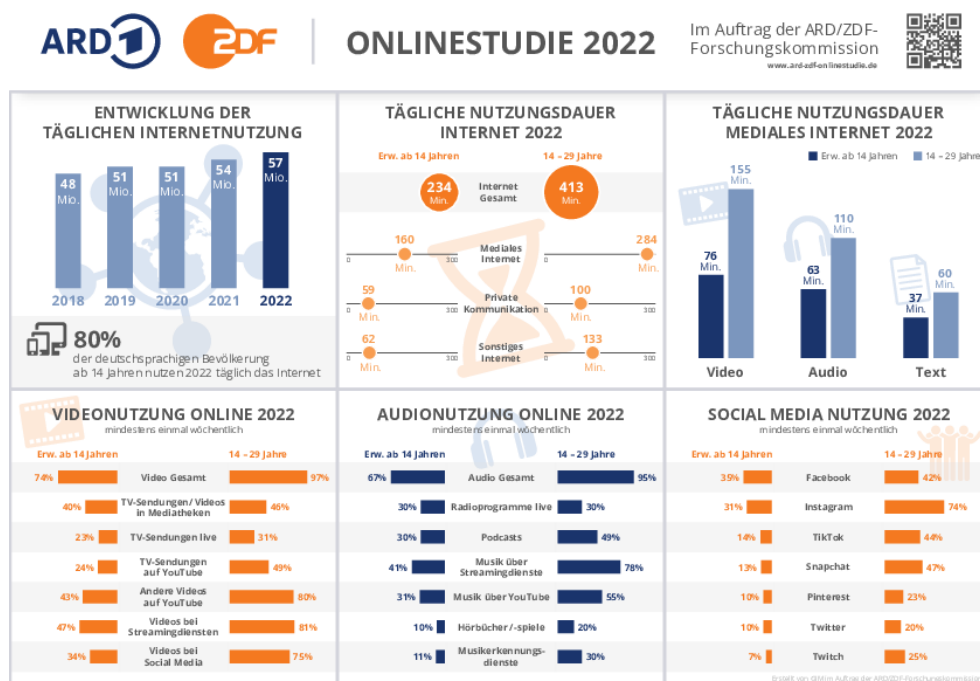
Ein häufig genannter und gut belegter Grund für Systemveränderungen – nicht nur Sparmaßnahmen ist: Die Nutzung linearer Medien und von On-

line-Medien ist bereits eindeutig auf die Generationen verteilt. Für Medien-nutzer unter 50 sind Online-Medien die wichtigste Informationsquelle. Beispielsweise liegt der Altersdurchschnitt der Tagesschau-Rezipienten im linearen Fernsehen TV bei 62 Jahren, in der App bei 42 Jahren, in Instagram bei 29 Jahren und in TikTok noch darunter.

Hinzu kommt: Es geht nicht nur um altersspezifische Inhalte, sondern auch um medienspezifische Formate. In den Mediatheken findet sich mehr als eine halbe Million Videos, und nur ein verschwindend geringer Anteil von ihnen ist nicht primär für einen Sendeplatz im linearen Fernsehen produziert worden.

Relevanzverschiebung

Die relative Nutzungsdauer der linearen Medien und der Onlinemedien verschiebt sich immer weiter. Die Online-Nutzung nimmt zu und organisiert für die meisten Menschen inzwischen den gesamten Tag.

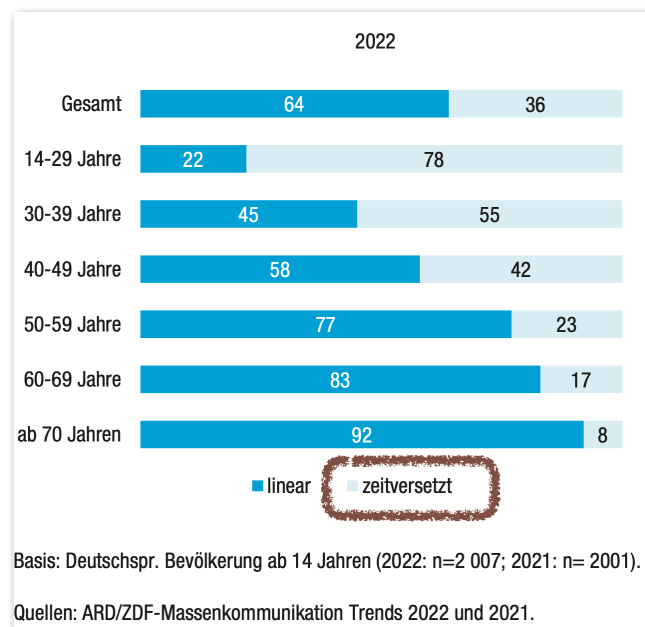


Das Fernsehen hingegen findet bei allen Altersgruppen merklich weniger Zuspruch. Die im Rahmen der [ARD/ZDF-Medienforschung](#) ermittelte tägliche Nutzungsdauer nimmt merklich ab.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fernsehen gesamt	183	179	170	168	178	159
Männer	179	174	164	161	170	153
Frauen	180	184	176	175	186	164
10-19 Jahre	---	---	---	---	---	---
14-19 Jahre	112	101	84	88	98	74
20-29 Jahre	124	122	109	96	103	87
30-39 Jahre	140	144	125	129	131	115
40-49 Jahre	164	161	154	147	154	131
50-59 Jahre	186	190	183	183	196	164
60-69 Jahre	231	228	225	222	233	218
70 Jahre+	249	254	247	245	261	248

Die öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die ja Auftraggeber dieser Studien sind, wissen sehr genau über die Entwicklung der Nutzungsgewohnheiten Bescheid – aber sie berücksichtigen die Tatsachen nur äußerst widerwillig.

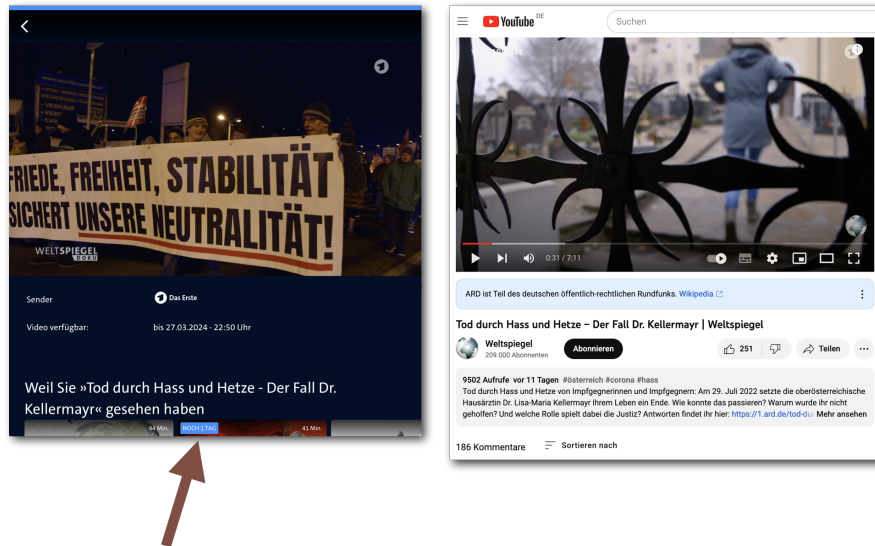
Hier ist der Widerwille auch der ARD/ZDF-Medienforschung klar erkennbar. Von einem Verbreitungszeitpunkt *unabhängige* Rezeption von Bewegtbild wird als »zeitversetzte Nutzung« verstanden, weil das Sendeschema des linearen Fernsehens auch das Denken der Kommunikationswissenschaftler vernagelt.



Die Bewegtbildnutzung vieler Menschen ist jedoch weder an Programmarken noch an Sendeschemata von Fernsehsendern orientiert, sondern ausschließlich an Themen und Inhalten. Gibt es nicht irgendwo ein Video, eine Dokumentation zur Umweltschädlichkeit von Kaminöfen? Oder zur Waffenlobby in Deutschland? Oder: Wer streamt eigentlich die Serie *Chernobyl*, die so gut sein soll?

Das Neuland bleibt dialogfrei

Im Unterschied zu den Mediatheken von ARD und ZDF ermöglichen andere Kanäle, auf denen öffentlich-rechtliche Inhalte ebenfalls angeboten werden, Nutzerkommentare und -dialoge. Außerdem ist es möglich, dass bei Youtube usw. (allerdings von Nutzern, nicht von den Anbietern) eingestellte Videos nicht nach der vorgesehenen Verweildauer verschwinden.



Nicht nur die Generationen-Asymmetrie und die ausbleibende Adressierung von ca. 25 Prozent der Bevölkerung – den Menschen mit migrantischer Geschichte (ob schon Deutsche oder noch Ausländer) – sind Stolpersteine bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags, Programm für die Allgemeinheit zu machen. Hinzu kommt die auf eine eigenwillige Weise defizitäre Nutzung des Internet als Verbreitungsmedium, nicht als Kommunikationsmedium.

Es handelt sich dabei im Grunde um eine eklatante Nichterfüllung des Auftrags, der inzwischen auch in den Text des Medienstaatsvertrags aufgenommen wurde. In dessen Begründung heißt es: »In der Unterschiedlichkeit der Angebote gilt es dabei, auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate für das Massenpublikum hinausgehen, und die gesamte Bandbreite unterschiedlicher Perspektiven und Lebenswirklichkeiten im journalistischen Blick zu behalten. Damit verbunden ist gleichzeitig das Ziel, mit einem Gesamtangebot für alle sämtliche Milieus der Zivilgesellschaft zu erreichen und für all diese Gruppierungen einen integrativen, von öffentlich-rechtlichen Qualitätsmaßstäben geprägten Kommunikations- und Debattenraum zu schaffen.«

Die erklärte Strategie der öffentlich-rechtlichen Unternehmen ist dagegen, ein »bestehendes, aber im linearen Fernsehen meist älteres Publikum auch über die Mediatheken abzuholen« (Haddad/Kupferschmitt/Zubayr in Media Perspektiven 5/2023). Diese sprachliche Formel ist kennzeichnend. Das »Abholen« in die geschlossene Anstalt wird sich zunehmend als unreali-

sierbarer Wunschtraum erweisen, weil sich mit dem Wandel des Nutzerverhaltens auch die Markenbindungen abschwächen, wenn nicht gar völlig auflösen. Viele Nutzer von Videoinhalten wissen nicht – und müssen auch gar nicht wissen –, wer die Produzenten und »Absender« der von ihnen geschätzten Inhalte sind, sie wählen ein Video nicht wegen des Labels *ZDF* aus, sondern weil in einem Instagram-Post eine Empfehlung für die letzte Folge von *Aspekte* enthalten war.

Der Medienstaatsvertrag verlangt Interaktion und Vielfalt

Durch die zeitgemäße Gestaltung der Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten, Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation angeboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. — MStV §30

Die Begründung sagt darüber hinaus: »Damit verbunden ist das Ziel, mit einem Gesamtangebot für alle sämtliche Milieus der Zivilgesellschaft zu erreichen und für all diese Gruppierungen einen integrativen, von öffentlich-rechtlichen Qualitätsmassstäben geprägten Kommunikations- und Debatte-raum zu schaffen.«

Wie kann man einen Debattenraum schaffen, wenn man gar keinen Dialog ermöglicht?

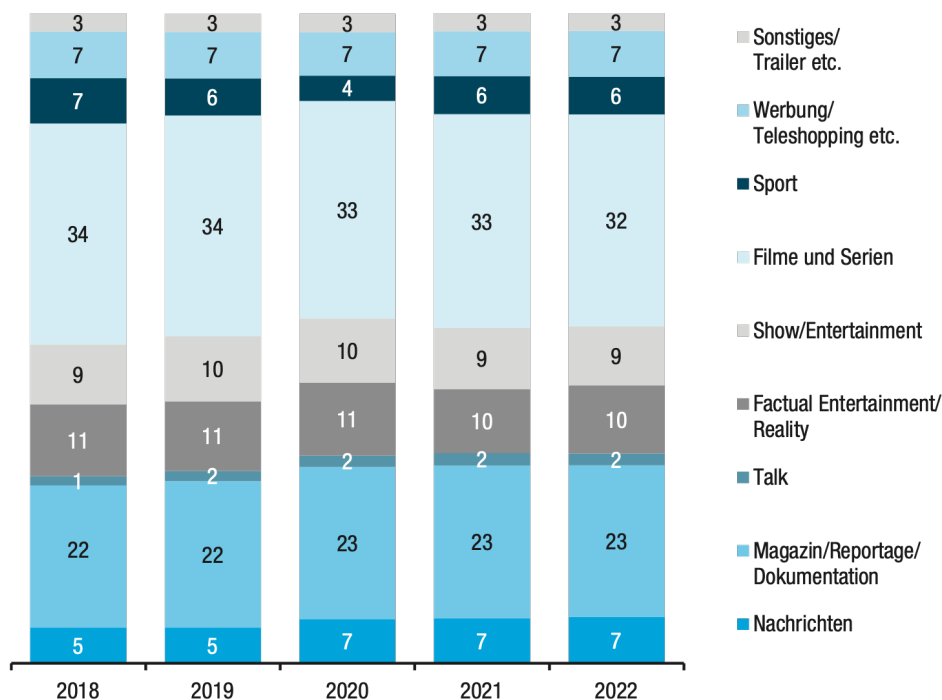
Spiel mit Kausalitäten

In einer Studie wird behauptet, es bestünde »ein stark positiver Zusammenhang zwischen der Finanzausstattung der Öffentlich-Rechtlichen und dem Grad der Demokratie« (*Dominik Speck: Ergebnisse der EBU-Studie Public Service Media and Democracy. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und demokratische Qualität in Europa*).

Dieser »Grad der Demokratie« stützt sich auf die Definitionen des European Democracy Index EIU. Die behauptete Kausalität bleibt allerdings ohne Begründung. Man könnte ebenso spekulieren, dass in den Staaten, die ein hohes Pro-Kopf-Einkommen und starke soziale und liberale Grundströmungen aufweisen, auch die Akzeptanz für die Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Medien besonders groß ist. Die Behauptung der Leistungen speziell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und nicht einfach unabhängiger Medien – für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung ist nicht belegbar und hat ideologische Züge.

Genauer hingeschaut: Genutzter Informationsanteil

Nutzungsanteile ausgewählter Genres am gesamten Fernsehkonsum 2018 bis 2022
Jahresmittelwerte, in %



Quelle: AGF Videoforschung in Zusammenarbeit mit GfK, Marktstandard TV, eigene Berechnungen.

Sprecher und Verteidiger des öffentlich-rechtlichen Mediensystems argumentieren häufig so, als handle es sich dabei durchgängig und so gut wie ausschließlich um ein journalistisch betriebenes Informationsmedium. Das ist keineswegs der Fall. Auf der Graphik der ARD/ZDF-Forschung ist zu sehen, dass der genutzte Informationsanteil in den Corona-Jahren (und auch noch 2022 im »Ukraine-Jahr«) gerade 30% erreicht hat. Der Rest ist Unterhaltung. Zu berücksichtigen ist dabei, welche Sendungen dem Genre »Information« bzw. hier der Rubrik »Magazin/Reportage/Dokumentation« zugeordnet werden. Beispielsweise zählen die Morgen- und Mittagsmagazine von ARD und ZDF, die weit überwiegend unterhaltenden Charakter haben, dazu. Sie treiben den selbst errechneten »Informationsanteil« der Hauptprogramme von ARD und ZDF auf 40,4 bzw. 43,4 Prozent.

Wenn die Anteile der genutzten Genres mit den aufgewendeten Kosten pro Sendeminute bzw. pro Genre verglichen werden, ergibt sich ein eklatantes Ungleichgewicht. Sechs oder sieben Prozent Sport verschlingen etwa 25 Prozent der Programmkosten des Ersten. Für Dokumentationen wendet die ARD insgesamt laut eigenem Produzentenbericht mit 66 Mio. Euro ca. ein Prozent ihres Jahresbudgets auf. Da Information, Bildung, Beratung und Kultur im Unterschied zu Unterhaltung und Sport zum Kernbereich der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Systems gehören, handelt es sich hier um ein für die Legitimation des Systems problematisches Missverhältnis.

Staatsferne?

Die Staatsferne der öffentlich-rechtlichen Medien ist eine seit Jahrzehnten umstrittene Problematik. In den Aufsichtsgremien sind die etablierten Parteien überproportional vertreten – obwohl das Bundesverfassungsgericht 2014 zumindest dem ZDF auftrag, den Anteil von Politikern und »staatsnahen Personen« dort von 44 auf 33 Prozent zu reduzieren. Dennoch steht dem ZDF-Verwaltungsrat die rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin, und drei weitere Ministerpräsidenten sind Mitglieder dieses 12-köpfigen Rates. Die Vorsitzenden der Verwaltungsräte von WDR und HR haben ein SPD-Parteibuch, während beim MDR eine ehemalige stellvertretende thüringische Ministerpräsidentin, Mitglied der CDU, die herausgehobene Position besetzt.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht den Einfluss der Politik in den Aufsichtsgremien 2014 begrenzen wollte, hat es doch in einer früheren Entscheidung grundsätzlich die Staatsnähe der Anstalten vorgeschrieben. Es formulierte 1971 mit einer 4:3-Mehrheit:

Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung, nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erfüllen eine integrierende Funktion für das Staatsganze. (BVerFGE 31: 314).

Spuren dieser Entscheidung finden sich in der Organisation der Anstalten überall. Sie ist dem öffentlichen Dienst nachgebildet, es gibt Personal- und nicht Betriebsräte, die oberste Rechtsaufsicht hat der Ministerpräsident des zuständigen Bundeslandes usw. Medienrechtlich Interessierten ist anzuraten, die ersten Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – 1961, 1971, 1981 – zu studieren, sie sind wichtige Dokumente zur Mediengeschichte und legen viele bis heute ungelöste Grundprobleme der deutschen Medienordnung offen.

Welche Veränderungen?

Dauerbrenner Rundfunkbeitrag

Die Höhe des Rundfunkbeitrags ist für die meisten Menschen die einzige Frage, die sie bewegt, wenn sie an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk denken. Verschiedene Umfragen in den Jahren 2020 und 2023 zeigen, dass die Zahlungsbereitschaft für den Rundfunkbeitrag in einem krassen Missverhältnis zu seiner realen Höhe steht. Etwa zwei Drittel der Beitragszahler wollen eher gar nichts oder jedenfalls nicht mehr als 10 Euro monatlich zahlen. Nur ein einstelliger Prozentsatz ist mit dem aktuellen Beitragssatz einverstanden.

Im Zweifel einstimmig für den Status Quo

Nicht nur in Bezug auf den Erklärung aller Fraktionen im saarländischen Landtag. »Selbst AfD-Fraktionschef Josef Dörr warnte vor Debatten um die Eigenständigkeit. Das Saarland sei ohne SR nicht denkbar. Die AfD stehe ohne Wenn und Aber zum SR. Dass die Partei die Gebührenfinanzierung des öffentlich-Rechtlichen kritisiere, habe mit diesem Thema nichts zu tun, so Dörr.« (*Eigenbericht des SR 14.11.2022*)

Experiment mit 150 britischen Haushalten 2021

Die Forderung nach Veränderungen des Systems oder im System der öffentlich-rechtlichen Medien ist nicht gleichbedeutend mit ihrer Abschaffung. Sehr lehrreich ist eine Studie der BBC, die 2021 in 150 Haushalten angestellt wurde. Eine Umfrage ergab, dass sie im Hinblick auf ihre Zahlungsbereitschaft für die Rundfunkgebühr in drei Gruppen aufgeteilt werden konnten. Die relativ größte Gruppe lehnte jegliche Zahlung ab, eine kleinere Gruppe wollte eine geringere Gebühr und die dritte Gruppe war mit der Gebührenhöhe einverstanden. Das Experiment der Studie bestand nun darin, die Rezeption von BBC-Inhalten auf allen Wegen (Fernsehen, Radio, Online, Mobile) komplett einzustellen. Nach nur 9 Tagen zeigte sich ein deutlicher Einstellungswandel in den beiden kritisch bzw. negativ eingestellten Gruppen. Sie machten die für sie erstaunliche Erfahrung, dass sie den persönlichen Nutzen der BBC für ihren Alltag komplett unterschätzt hatten. Teilweise war ihnen gar nicht bewusst gewesen, dass sie BBC-Nutzer, -Hörer oder -Zuschauer waren.

Die ARD in der digitalen Medienwelt 2007

Ein von den ARD-Intendanten verabschiedetes Strategiepapier verschwand eine Weile später aus dem Internet. Es markierte einen großen Schritt heraus aus der Selbst-Marginalisierung im Online-Sektor. Unter anderem wurde die selbstaufgelegte Begrenzung der Internet-Ausgaben auf 0,75% des Gesamtbudgets aufgehoben. Wir schauen jetzt 16 Jahre zurück. Der Plan erwähnte Elemente, von denen einige realisiert wurden: Podcasts, Tageschau-App, Mediatheken. Die Archive sollten geöffnet werden, bleiben allerdings zu. Ein gleichrangiges Mediennetzwerk aus Fernsehen, Hörfunk und Internet existiert erst ansatzweise in einzelnen Bereichen, aber nicht gleichrangig, sondern unter klarer Dominanz des (linearen) Fernsehens.

Vor allem wurde aber ein äußerst wichtiger Programmpunkt, mit dem schon früh der eigentliche Charakter des Internets respektiert wurde, bis heute ignoriert:

Die Nutzer erwarten im Internet neue Formen der Partizipation. Dazu gehören derzeit Formate und Applikationen wie Communities, Weblogs, Plattformen für den Austausch von Inhalten oder social networking, die vernetzte Kommunikation unter Gleichen ermöglichen. Die ARD kann einen öffentlichen Kommunikations-

raum bieten, der frei von kommerziellen Interessen ist. Im Internet will die ARD einen neuen Dialog mit ihrem Publikum eröffnen, ihm auf Augenhöhe begegnen. Die Onlineangebote der ARD sind offene Angebote, die innerhalb des rechtlich Möglichen auch Plattform für die Inhalte der Rundfunkteilnehmer sind. Die ARD wird diese Kommunikationswege stärker nutzen, um angesichts der Fragmentierung des Publikums ihren Beitrag zur kulturellen Vielfalt, zur Wissensgesellschaft und zur sozialen Integration zu leisten. (S. 15/16 des Papiers)

Stattdessen waren und sind die ARD-Portale *walled gardens* und nicht offen für Kommunikation oder Partizipation.

Beispiel Newsrooms



Die Nachrichtenfabrik der Tagesschau in Hamburg

Die Digitalisierung ermöglicht im Medienbereich viele vorteilhafte Entwicklungen. Die technische Qualität von Audio- und Videoproduktionen ist heute weitaus höher als noch in den 1990er Jahren. Es wurden allerdings auch viele Elemente eingeführt, die nach innen und außen den Erwartungen gerade an gemeinnützig operierende Unternehmen widersprechen. Diese Behauptung soll an einem einzigen Beispiel deutlich gemacht werden, den sogenannten crossmedialen Newsrooms. Diese sind im Grunde eine Erfindung, die zuerst von den Marketing-Abteilungen großer Unternehmen benutzt wurde, um eine Markenbotschaft in größtmöglicher Einheitlichkeit, aber eben doch medienspezifisch über alle vorhandenen Medienkanäle zu verbreiten.

- Das Programm wird nicht von der Organisation gemacht, sondern von den Journalisten. Newsrooms beeinflussen jedoch die Entscheidungen über die Inhalte der Berichterstattung. Aktuelle Redaktionen treffen

täglich viele Entscheidungen über die Relevanz von Ereignissen und Themen. Diese Entscheidungen fallen in hierarchisch-zentralisierten Redaktionen anders aus als in dezentralen, eigenverantwortlich arbeitenden Einheiten. Entsprechende Erkenntnisse dazu gibt es schon seit Jahrzehnten.

- Ein Newsroom mit einer ausgeprägt hierarchischen Struktur gefährdet daher trotz bester Absichten der Unternehmensleitungen die journalistische Vielfalt.
- Ein Hauptmerkmal der Arbeit in Newsrooms ist die **Beschleunigung** der Arbeit. Statt der vielfach dem Newsroom-Modell zugeschriebenen Kooperationsvorteile (Abstimmung mit anderen Mitarbeitern, die notfalls durch schnellen Zuruf erfolgt) entsteht größere Hektik. Im Resultat gibt es statt besser geprüfter Meldungen und mehrfach reflektierter Entscheidungen über den Wert eines Themas qualitative Schwächen in der Berichterstattung und der Reflexion journalistischer Standards. Der immer vorhandene Zeitdruck führt in Kombination mit der Organisationsform des Newsrooms dazu, dass Entscheidungen qua professioneller Abstimmung durch **Anweisungen** ersetzt werden.
- Auch die Größe und die Struktur der Organisationseinheit ›Newsroom‹ machen es wahrscheinlicher, dass ein Konsens über die Bedeutung von Themen nicht durch die Abstimmung gleichrangiger Journalisten untereinander erfolgt, sondern durch einen hierarchisch erzwungenen Konsens. Das ist keine erst durch multimediale Newsrooms erzeugte Tendenz, es gab sie schon früher in großen hierarchischen Redaktionen: »Das Geschehen der Welt wird so abgerichtet, dass es den Erfordernissen eines Produktionssystems entspricht«, schrieb Philip Schlesinger bereits 1978 in seinem Buch über die BBC-News, *Putting ›Reality‹ Together*.
- Ein bei allen Newsrooms, speziell aber bei den architektonisch in Kreisform um ein Zentrum herum angeordneten Räumen, herrscht eine erhöhte **Kontrollierbarkeit** und das Gefühl des Überwachtseins der Mitarbeiter. Line Hassall Thomsen berichtet in ihrem Buch *Inside the TV newsroom* (2018), dass sich Vorgesetzte allein aus der Beobachtung heraus eine Meinung über Mitarbeiter bilden und dies auch durchscheinen lassen. Die Folgen sind verstärktes Konkurrenzdenken und Stress bei den Mitarbeitern. Die Architektur des Panopticons, zur einfachen Überwachung von Gefängnissen ersonnen, ist bei vielen Fernsehunternehmen präsent, auch im ersten großen multimedialen Newsroom Deutschlands, bei der Welt. Ein Erlebnis von Thomsen im Newsroom des öffentlich-rechtlichen dänischen DR: Da alle immer sehr beschäftigt taten, schloss sie sich einem Redakteur an, der ihr ein wenig offener schien und wandte sich häufiger mit Fragen an ihn. Nach einigen Tagen rief der damalige ›Head of News‹ sie zu sich. Er hatte von einem Balkon aus einen guten Blick auf den gesamten Newsroom. Er sagte, sie

hätte ja viel Zeit mit diesem Redakteur verbracht. Dieser repräsentiere allerdings nicht wirklich den Geist des DR. Wer denn? Er zeigte auf zwei, drei andere, jüngere Redakteure, die längst nicht solange im DR beschäftigt waren wie der erste Redakteur.

- Newsrooms steigern noch einmal die ›computergestützte‹ Kooperation, vor allem durch die Verdichtung der Arbeit und durch Metriken, mit denen auch die Arbeitsleistung erfasst werden kann. **Machtaspekte** der hierarchischen Organisation werden zu eingebetteten Systemmerkmalen des Produktionssystems. Auch kooperative Arbeitspraktiken und -regeln erhalten dadurch eine repressive Komponente.
- Die Chance, durch das permanente **Monitoring** der Internetkommunikation aktuelle Daten über Publikumsreaktionen zu gewinnen, fördert die Quotenorientierung auf allen Ebenen auch im Tagesjournalismus.
- Bei der Konzeption von Newsrooms werden die technischen (digitale Produktionssysteme) und organisatorischen (hierarchische Gliederung) sowie die räumlichen (überwachungsaffine Großraumarchitektur) Aspekte in ihren einschneidenden Wirkungen auf die journalistische Arbeit oft unterschätzt bzw. ganz ignoriert.

Nachrichten sind das Ergebnis strategischer Arbeitsroutinen. Die Mitarbeiter in Redaktionen haben die Routinen verinnerlicht, kombiniert mit journalistischen Selbstbildern, über die zwischen ihnen Konsens besteht. Allerdings erzeugt die Arbeit an der Typisierung von Ereignissen jederzeit auch Spannungen zwischen der Realität der einzelnen Journalisten und ihrem gemeinsamen Ideal. Besonders problematisch ist es, wenn die Geschehnisse in der Welt auf die Bedingungen bürokratisch organisierter Institutionen abgestimmt werden müssen. Viele Beschreibungen der journalistischen Praxis tendieren dazu, die bearbeiteten Inhalte gegenüber der Produktion und ihren Bedingungen zu priorisieren. Es gibt aber Arbeiten, die den Blick auf diese Bedingungen lenken und beispielsweise die Redaktion als Nachrichtenfabrik beschreiben. Fabriken sind Newsrooms nicht nur im metaphorischen Sinn. Ihre Produktion wird von Systemen angetrieben, die alle Arbeitsvorgänge sowie alle benutzten und auszuspielenden Dateien verwalten. Zahlreiche Anstalten der ARD und auch die BBC benutzen das System Open Media eines international operierenden Internet-Unternehmens. Journalisten werden durch die Kooperation mit diesen Systemen zu Funktionen maschinisierter Routinen, mit denen Weltansichten hergestellt werden. Andererseits bleiben die Selbstillusionen von Journalisten auch dann erhalten, wenn sie als Rädchen im Fließbandprozess arbeiten: Ihre Leitwerte sind der Dienst an der Demokratie, Objektivität, Autonomie, Reaktionsfähigkeit und ihre professionelle Ethik. Die sich darauf aufbauende Berufsauffassung ist neben dem Markt und der institutionalisierten Bürokratie eine Art dritter Säule der journalistischen Praxis.

Das Problem ist nicht, dass digitale Systeme zur Planung, Akquisition, Bearbeitung und Verteilung von Nachrichteninhalten benutzt werden, sondern wie sie benutzt werden bzw. dass keine Vorkehrungen gegen ihre vielfalts- und unabhängigkeitsbeschränkende Nutzung getroffen werden.

Was sagen die Aufsichtsgremien zu der in allen öffentlich-rechtlichen Anstalten stattfindenden Tendenz zur Einrichtung solcher zentralisierten Nachrichtenmaschinen? Bestenfalls – beim WDR – bitten sie darum, ein Jahr nach Einrichtung einen Erfahrungsbericht vorzulegen (und dieser erfolgte tatsächlich nach Ablauf dieser Zeit nicht). Nun hat es gerade beim WDR ein Ereignis gegeben, das mit der hierarchischen Strukturierung des Newsrooms zusammenhängt. Der Redakteur Jürgen Döschner, Experte für Energiethemen und vor einigen Jahren mit dem Aufbau der WDR-Investigativredaktion betraut, kann seit über einem Jahr keinen Beitrag mehr produzieren. Alle seine Vorschläge werden von der Newsroom-Leitung abgelehnt. Früher gab es voneinander relativ unabhängige Redaktionen unter einem administrativen, aber nicht inhaltlich kommandierenden Dach. Das ist jetzt anders. Es wird im Fall Döschner vermutet, dass die Newsroom-Leitung bzw. die zuständige Direktion keine Unstimmigkeiten mit der NRW-Landesregierung über einen eventuellen kritischen Beitrag zum Braunkohle-Tagebau provozieren möchte; deshalb wird Döschner vollständig an der Mitarbeit gehindert (wogegen er klagt).

Public Value

Der Begriff Public Value ist seit einigen Jahren auch in der deutschen medienpolitischen Diskussion öfter zu hören. Fast immer betrifft er fast ausschließlich die Qualität der Inhalte, die von gemeinschaftsfinanzierten Medien verbreitet werden. Die Generalsekretärin der ARD (trotz des Titels hat Frau Pfab nicht die Machtfülle historischer Generalsekretäre von Stalin bis Gorbatschow, sondern bezeichnet die Funktion einer obersten PR-Agentin des Anstaltsverbunds) hat 2018 diese 8 Behauptungen veröffentlicht. Sie gehen zwar über die Inhalte hinaus, sind dafür jedoch so allgemein gehalten, dass sie nicht überprüfbar sind. Der letzte Punkt »in stetem Austausch mit unserem Publikum« ist mehr als ein Euphemismus, man könnte auch sagen: eine Orwellisierung des Public-Value-Begriffs. Die ARD-Zuschauerredaktion, also die Post- und E-Mail-Empfangsstelle, ist keine Dialogplattform, und eine solche gibt es nicht auf dem Territorium der ARD (die Mediatheken sind ja dialogfrei gestaltet).

Public Value der ARD: 8 »Wertedimensionen«

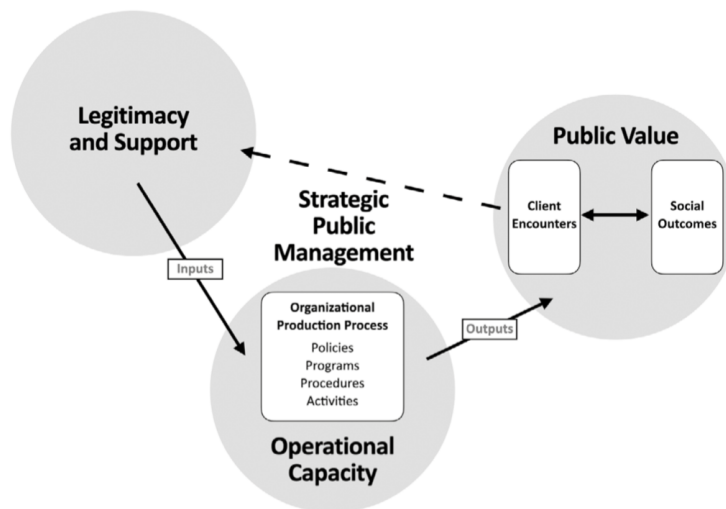
Teilhabe: Wir bieten ein verlässliches, allgemein zugängliches Medienangebot, das niemanden ausschließt, für jede und jeden etwas bereithält und Gesamtöffentlichkeit herstellt. **Unabhängigkeit:** Sowohl die öffentliche Finanzierung als auch die Kontrolle durch die Gesellschaft garantieren eine von Politik und Wirtschaft unabhängige Berichterstattung. **Qualität:** Wir bieten

qualitativ hochwertigen Journalismus und einzigartige Inhalte. **Vielfalt:** Das Angebot der ARD ist so vielfältig wie unser Land und seine Menschen, damit jede und jeder sich hierin wiederfinden kann. **Regionalität:** Wir bieten Informationen und Geschichten aus der Region für die Region – nah bei den Menschen, identitätsstiftend und verbindend. **Innovation:** Technische Verbreitungswege, journalistische Darstellungsformen und künstlerische Ausdrucksmittel werden kontinuierlich zum Nutzen des Publikums weiterentwickelt. **Wertschöpfung:** Wir sind starker Partner für die deutsche Medien- und Kulturlandschaft und investieren in kreative Köpfe und neue Talente. **Verantwortung:** Wir streben nach der bestmöglichen inhaltlichen Wertschöpfung aus den uns anvertrauten Mitteln, informieren über deren Verwendung und sind im steten Austausch mit unserem Publikum.

Mark Moores strategisches Dreieck

Was ist eigentlich mit Public Value gemeint? Der amerikanische Politikwissenschaftler Mark Moore geht in seinen 1995 und danach veröffentlichten Schriften davon aus, dass öffentlich verwaltete und finanzierte Unternehmen auf eine besondere Weise hinsichtlich ihrer untersucht werden müssen. Der mögliche und behauptete Nutzen für die Allgemeinheit (sei es der Wasserversorgung, des Straßenbaus oder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) muss immer den Kosten und Einschränkungen gegenübergestellt werden, mit der die Allgemeinheit belastet wird. Dabei muss nachgewiesen werden, dass sich der finanzielle Aufwand und die Einschränkungen der Konsumentensouveränität im Hinblick auf die erreichten Ergebnisse lohnen. Wenn nicht gesichert ist, dass Individuen tatsächlich wollen, was die Regierung produziert, kann auch nicht behauptet werden, dass die Regierung etwas von Wert schafft. Das lässt sich nicht mit einer reinen Kosten-Nutzen-Analyse machen, stattdessen muss versucht werden, die Effektivität der Dienste im Hinblick auf das Erreichen kollektiv definierter Ziele festzustellen. Öffentliche Unternehmen müssen daher den Bürgern eine permanente Rechtfertigung ihres Handelns liefern. Dabei genügt die Darstellung der Grundsätze und ihre Einbindung in eine PR-Geschichte nicht. Die Unternehmensstrategie bedarf eines Konzepts, das die Ziele und den Zweck des Unternehmens erklärt. Sie muss dabei die gesellschaftliche Akzeptanz und Unterstützung berücksichtigen, deren Erhaltung das Unternehmen benötigt. Schließlich muss es darlegen, wie das Unternehmen organisiert und geführt wird, um die erläuterten Ziele zu erreichen. Es gibt drei Dimensionen: das von der Allgemeinheit wahrgenommene **Angebot**, dessen Wert fraglich ist, die **Legitimation** des Handelns gegenüber der politischen Auftragsinstanz und die **operationale Leistung** des Unternehmens. Daraus ergibt sich die Verpflichtung zu einem strategischen »Public Management«, das als ein permanent mitlaufender Prozess zu verstehen ist. Die BBC wendet seit zwanzig Jahren das Public-Value-Konzept von Moore an. Es fließt ein in die alle zehn Jahre neu auszuhandelnde *Royal*

Charter, die quasi die Lizenz zum Betrieb des gesamten Unternehmens BBC darstellt.



Nach: Moore 2013: 103, 121

Was man sich unter strategischem Public Management vorzustellen hat, ist in dieser Graphik angedeutet. Rechts: Die Publikumsreaktionen und der (auf eine geeignete Weise zu ermittelnde) gesellschaftliche Nutzen speisen die Legitimität eines öffentlich verwalteten Unternehmens (links), aus der sich die Anstöße für die organisatorischen Prozesse dieses Unternehmens ergeben.

In der deutschen Diskussion ist eine sehr eng gefasste Auffassung von Public Value im Umlauf, die als »gesellschaftlich wertvoll« nur solche linearen und nicht-linearen Angebotsformen definiert, die im Markt in quantitativer und qualitativer Hinsicht nicht zufriedenstellend erbracht werden. Es findet hier eine Verwechslung oder Vermischung des Public-Value-Begriffs mit dem ökonomischen Begriff der meritorischen öffentlichen Güter statt. Bei diesen handelt es sich um Angebote, die eine aus normativer Hinsicht wünschenswerte Korrektur individueller Präferenzen vornehmen, aus denen jedoch letztlich Marktverzerrungen resultieren können. Meritorische Güter werden aufgrund politischer Entscheidungen auch bereitgestellt, wenn die Zustimmung der Bevölkerung fehlt (Beispiel: kostenlose Impfungen in Pandemie-Situationen, subventionierte Kulturveranstaltungen).

Public Value ist im Sinne Moores weder eine Produkteigenschaft noch das Merkmal einer Distributionsform. Es handelt sich vielmehr um das bewegliche Resultat eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses, der Effekte auch jenseits von Marktdaten einbezieht.

Transformation? Wer sind die Transformatoren?

Nicht nur dem allgemeinen Publikum, sondern auch den Experten ist oft unklar, an welcher Stelle des Verantwortungsgefüges, das die öffentlich-

rechtlichen Medien umgibt, eigentlich die entscheidenden Drehungen erfolgen müssen, mit denen Veränderungen bewirkt werden können.

Es ist notwendig, die Rolle, Organisation, Arbeitsweise der gemeinnützigen und gemeinschaftsfinanzierten Medien neu zu definieren. Dazu werden gelegentlich Ideen in den öffentlichen Raum geworfen. Aber: wer definiert letztlich, wer sind die die Transformatoren der notwendigen Transformation?

Von den Rundfunkanstalten sind keine Visionen zu erwarten. Sie sind offenkundig, gleich unter welcher Leitung, am Bestand ihrer Einrichtungen und ihrer Gewohnheiten (Pfadabhängigkeiten) orientiert. Beim Aufstieg in Führungspositionen werden auch kritische Geister zu Organisatoren der Wagenburg.

Die Aufsichtsgremien verstehen sich nicht als zuständig für die Initiierung von zukunftsweisenden Strategien und Konzepten (einzelne Mitglieder ausgenommen). Die Mitarbeiter haben keine wahrnehmbare Stimme, sie können ohnehin per Weisung stillgestellt werden.

Die Rundfunkkommission der Länder hat einen »Zukunftsrat« eingerichtet, der bis zum Jahresende 2023 Vorschläge vorlegen soll.

Der Bericht des Zukunftsrates soll auf folgende Fragen eingehen:

- | | |
|------------------------|---|
| Inklusion | a. Wie sollte das Angebot öffentlich-rechtlicher Medien in Zukunft in der dualen Medienordnung auch quantitativ und qualitativ gestaltet sein und verbreitet werden, um möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen mit attraktiven, pluralen und qualitativ hochwertigen Inhalten zu erreichen und von diesen genutzt und akzeptiert zu werden? |
| Regional vs zentral | b. Wie können die Inhalte öffentlich-rechtlicher Medien in Zukunft „regionale Vielfalt“ im Rahmen einer digitalisierten Medienwelt abbilden? Dabei soll auch auf die Veränderungen, Chancen und Herausforderungen eingegangen werden die aus einer stärkeren anstaltsübergreifenden Zusammenarbeit folgen. |
| Strukturen | c. Wie werden sich die Medienmärkte und die Mediennutzung in Zukunft verändern und wie sollen öffentlich-rechtliche Medien dazu strukturell und organisatorisch aufgestellt sein, um effizient ihrem besonderen Auftrag in der dualen Medienordnung gerecht werden zu können? Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Grundsätze guter Unternehmensführung („Good Governance“) und die Möglichkeiten und Chancen gelegt werden, die sich aus der digitalen Transformation und einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Plattform ergeben. |
| Governance | |
| Plattform | |
| KPIs
Finanzaufsicht | d. Welche grundsätzlichen Mechanismen (z.B. betriebswirtschaftliche Kennzahlen) und welche Aufsichts- und Kontrollstrukturen empfehlen sich zur Stabilisierung der Ausgabenseite der öffentlich-rechtlichen Medien? |

Die Medienpolitik will diesmal erklärtermaßen nicht die üblichen winzigen Reformschritte unternehmen, sondern eine grundlegende Auftrags- und Strukturreform einleiten. Es geht in dem Auftrag an den Zukunftsrat offenbar um sechs Punkte.

1. Inklusion: Das Angebot soll alle gesellschaftlichen Gruppen erreichen und von allen genutzt werden. Der verfassungsrichterliche Auftrag ist seit eh und je, dass sich der Rundfunk an die Gesamtheit der Bürger richtet, und erwartet wird, dass er sie auch technisch insgesamt erreicht. Die tatsächliche Rezeption und Nutzung bleibt allerdings ein hoffnungsvolles Projekt und hängt unter anderem vom Geschick der Medienveranstalter ab. Nachzufragen wäre, welche Gruppen tatsächlich hier einbezogen sind bzw. welche Strategien sich aus der Tatsache ergeben, dass große Gruppen notorisch unerreichbar sind (weil sie tatsächlich nicht adressiert werden, was womit zusammenhängt?). Fraglich ist, was hier ein veränderter Rundfunkauftrag leisten könnte.

2. Die Legitimation regionaler im Verhältnis zu zentralen Angeboten soll vermutlich unter dem Gesichtspunkt der Reduktion und Konzentration hinterfragt werden – zum Beispiel im Hinblick auf dritte Fernsehprogramme und sogenannte Dopplungen im Hörfunk. Konsequenzen daraus wären veränderte Beauftragungen im Staatsvertrag und in den Mediengesetzen der Länder.

3. Die Strukturen der öffentlich-rechtlichen Medien sollen im Hinblick auf ihre Präsenz im Medienumfeld untersucht werden. Hier spielt offenbar zentral die Wahrnehmung des veränderten Nutzungsverhaltens eine Rolle – sowie die Tatsache, dass die öffentlich-rechtlichen Unternehmen nicht wie die BBC programmatisch eine Online-only-Zukunft anstreben, sondern wähen, lineares Fernsehen werde es auch in fünfzig Jahren noch geben. Strukturell relevant ist nicht nur das Verhältnis von linearen zu nichtlinearen Angeboten, sondern auch die organisatorische Formung und das interne Management der anbietenden Institutionen.

4. Good Governance: Sinnvoller und umfassender wäre die Bezeichnung »Public Value der Organisation«. Das Public-Value-Konzept schließt im Unterschied zum normativen Ideal der Good Governance die ständig mitlaufende Aushandlung der Legitimation von Regeln ein – mit allen Stakeholdern, auch dem politischen Auftraggeber und dem beitragszahlenden Publikum. Die Rolle der Aufsichtsgremien, vor allem im Hinblick auf die Stärkung ihrer Kompetenz durch professionelle Strukturen, ist ein Teil des hier zu schnürenden Aufgabenpakets.

5. Gemeinsame öffentlich-rechtliche Plattform: Aus Nutzersicht ist die Konzentration der Online-Angebote in einer einzigen Mediathek weitaus verständlicher als die Aufrechterhaltung von Doppelstrukturen mit vernetzter Auffindbarkeit. Allerdings müsste die vereinigte Mediathek, die mit den großen internationalen Anbietern (einerseits Amazon Prime, Netflix,

Disney und Apple, andererseits Youtube) mithalten will, auch entsprechend aufgestellt sein. Sie wäre das in seiner Bedeutung ständig wachsende Gemeinschaftsangebot der jetzigen Player (ZDF und Landesrundfunkanstalten), benötigte eine entsprechende Finanzausstattung und Organisation – in Form einer eigenen Programmdirektion mit weitreichenden Möglichkeiten zur Beauftragung von Online-only-Produktionen. Dass eine ständig an Bedeutung wachsende gemeinsame Mediathek das Ende der aktuell existierenden Institutionen ARD und ZDF nach sich zieht: So what? Die Vor- und Nachteile eines solchen Szenarios müssten gründlich untersucht werden.

6. Welche KPIs (Key Performance Indicators) und welche neuen Strukturen zur Finanzaufsicht sollten entwickelt werden? Hier wollen die Auftraggeber möglicherweise Abstand von Messgrößen nehmen, die beispielsweise die Frage nach der Rezipienten- und Nutzerzufriedenheit bereits durch Einschaltquoten und Abrufzahlen beantworten sollen. Es geht also auch um die Aufstellung und Aushandlung von Qualitätsmaßstäben für die laufende Programmarbeit. In dieser Hinsicht versagen die Aufsichtsgremien bislang komplett. Die Programmbeobachtung in den einzelnen Rundfunkanstalten und auch die des ARD-Programmbeirats besteht aus winzigen Momentaufnahmen und setzt dafür untaugliche Leitfäden ein (die ohnehin nicht befolgt werden). Worum es beim Punkt Finanzaufsicht gehen soll, erschließt sich nicht. Geht es generell um Wirtschaftlichkeit, den überinstitutionellen Vergleich von Produktionskosten (wie ihn die KEF schon vornimmt) oder zum Beispiel um die Ermittlung von Verhältniszahlen wie Programmkosten pro Minute/Einschalt- und Abrufzahlen? Letzteres findet zwar innerbetrieblich in den Anstalten statt, weil dort Prinzipien des »New Public Management« gang und gäbe sind, ist aber mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag schwerlich zu vereinbaren, der Programmangebote unabhängig von der Marktlogik vorsieht.

Reformvorschläge

Spannungsfeld der Positionen

In den permanent laufenden Debatten um Sinn und Zweck, Größe und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten eine Reihe von Positionen gezeigt, die nicht unbedingt parteipolitisch festgelegt werden können. Es gibt beispielsweise immer wieder Initiativen von unabhängigen Verfechtern des Existenz gemeinnütziger Medien. In ihren Parolen und Manifesten findet sich häufig die Formel: »Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht schon vorhanden wäre, müsste man ihn gerade jetzt erfinden.« – Wir brauchen ihn jetzt mehr denn je, usw. Zwischen dieser mehr oder weniger unbedingten Systemtreue und der Position der AfD, die eine verpflichtende Finanzierung des Rundfunks durch Beiträge ablehnt – aber die einzelnen Anstalten erhalten will, siehe Saarland-Beispiel –, gibt es eine Vielzahl von medienpoli-

tischen Schattierungen. Die Positionen ziehen sich quer durch die Parteien.

Programmatik	Wer?
System und Auftrag im vollen Umfang erhalten. Die Unternehmensleitungen bestimmen über Art und Umfang von Veränderungen.	SPD, Grüne, Linke, Teile der CDU, Rundfunkräte
System und Auftrag an Mediennutzung anpassen. Nicht zu sehr vorausseilen. Beitragsstabilität beachten.	Teile der CDU und FDP
System verkleinern, Auftrag und Beitrag reduzieren. Evtl. Teile privatisieren.	Teile der CDU und FDP
System extrem verkleinern, Finanzierung durch Abos oder Abgaben von Techgiganten. »Grundfunk«: Alles jenseits von Information, Bildung, Kultur dem Markt bzw. der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten überlassen.	AfD, Teile der FDP

MEDIENPOLITISCHE GRUNDPOSITIONEN

30

Programmatik – Wer?

Zur Position der AfD informiert eine im August 2019 erschienene kurze Studie der KAS, verfasst von Daphne Wolter. Die AfD will »Bürgergrundfunk« = Abofernsehen, mit verschlüsseltem Zugang, nur von zahlenden Zuschauern und nicht von der Politik abhängig sowie von Zuschauern gewählte Gremien. Kommentar der KAS-Studie dazu: »Ausschließliches Bezahlfernsehen schließt einen großen Teil der Bürger aus und widerspricht dem Verfassungsauftrag, sich an die Allgemeinheit der Bürger/Konsumenten zu richten.« Die Studie schließt mit einem schönen Fazit:

Es ist wichtig, dass sich die Politik der Union in diesen Zeiten ausdrücklich zur verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bekennt. Die Forderungen im AfD-Programm aber beinhalten gleichzeitig auch eine (indirekte) Mahnung an die Medienpolitik der zuständigen Bundesländer: Eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird bereits lange diskutiert, eine konsequente Umsetzung der Struktur- und Auftragsreform ist existenziell notwendig. Ansonsten läuft man Gefahr, abwegige Vorschläge (wie vorliegend die Forderungen der AfD) diskutieren zu müssen. Im schlimmsten Fall wird durch ein zögerliches und halbherziges Reformvorhaben eine Beschädigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit des gesamten dualen Rundfunksystems billigend in Kauf genommen.

Befristeter Auftrag

Die Gemeinnützigkeit des öffentlich-rechtlichen Systems erfordert seine kontinuierliche Bestätigung durch Auftraggeber (Gesetzgeber), Beschäftigte, Marktteilnehmer und Publikum. Ein erneuerter Auftrag müsste vorsehen, dass alle Entscheidungen der Anstalten über Inhalte, Produktionsweisen, Organisations- und Kommunikationsstrukturen öffentlich transparent und nachvollziehbar gemacht werden.

Ein erneuerter Auftrag bricht hierarchische Abhängigkeiten und Gewohnheiten im Management der Anstalten – zum Beispiel durch eine auf zehn Jahre befristete Lizenz.

In Großbritannien unterliegt die Praxis der BBC der Royal Charter, einem seit 1927 immer auf zehn Jahre befristeten Abkommen, dass dann neu verhandelt und vom Parlament bestätigt werden muss. Wenn die Befristung des Auftrags in Deutschland eingeführt würde, entstünde allein durch die Möglichkeit eines Systembruchs ein bisher nicht gekannter Legitimations- und Veränderungsdruck. Es könnte somit ein großer Schritt in Richtung Public Value getan werden.

Präzisierung des Umfangs

Der Auftrag umfasst laut MStV »im wesentlichen« Information, Bildung, Beratung, Kultur. Diese Elemente werden aber nicht quantitativ spezifiziert – zum Beispiel als prozentuale Anteile des Angebots.

§ 26 (1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

(2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.

Es fehlt im Staatsvertrag auch der explizite Auftrag zum Ausbau der Mediathek zu einem eigenständigen Programmangebot.

Zusätzlich wäre es sinnvoll, Transformationsschritte zur Organisation eines Onlinemediums vorzuschreiben. Zum Beispiel in der Form: In der nächsten Beitragsperiode (immer 4 Jahre) müssen 30% der Einnahmen für Online-first- bzw. Online-only-Angebote und den Ausbau der Mediatheken aufgewendet werden, in der Periode danach 50%, danach 70%.

Die föderale Neuordnung des Systems ist nicht nur aus finanzieller Sicht (Doppelstrukturen in Organisation und Programm), sondern auch aus Wettbewerbsgesichtspunkten zwingend notwendig. Die deutschen öffentlich-rechtlichen Medien verfügen zwar über ein Jahresbudget von über 10 Mrd. Euro, sind jedoch in ihrer Bedeutung gerade im Bewegtbildbereich aus globaler Sicht provinzielle Anbieter. Dass die Verantwortung für den Rundfunk und die Medien allgemein bei den Ländern liegt, ist historisch aus der deutschen Geschichte und dem Missbrauch der Medien im Nationalsozialismus begründet. Dennoch sollte gefragt werden, wie das Verhältnis von regionalen und zentralen Angeboten neu justiert werden kann. Der Vorteil der Föderalität ist sicher, dass politische Einmischung schwieriger ist. Der Nachteil besteht in unendlich langen Abstimmungsprozessen, Kompromissen auf kleinstem Nenner, geringfügigen und verspäteten Reformen der kleinsten Schritte.

Das 50%-Szenario

Was müsste geschehen, wenn den Publikumserwartungen hinsichtlich der Beitragshöhe (10 Euro) und den politischen Forderungen einiger Interessengruppen nachgegeben und der Beitrag halbiert würde? Die geltende verfassungsrechtliche Konstruktion ermöglicht es nicht, einfach politisch einen geringeren Beitrag festzulegen. Die Festsetzung des Beitrags folgt der Bewertung der benötigten Mittel, und diese ergeben sich aus der Spezifizierung des Auftrags. Um diese ginge es also primär.

Einsparpotential gibt es bei Unterhaltung einschließlich Sport. Diese Bereiche ließen sich durch eine prozentuale Quotierung deckeln oder aus dem beitragsfinanzierten Bereich komplett ausgliedern. Es gab schon häufiger Anregungen, zur Reduktion des Rundfunkbeitrags bestimmte Teile des linearen Programms komplett in den Bezahlbereich (Abo-Fernsehen) zu überführen, bei Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Dachs. Vorstellbar wäre also, dass Wahlfreiheit für die Zuschauer geschaffen würde: Sonntag 20:00 Tagesschau für alle, im beitragsfinanzierten Vollprogramm läuft dann 20:15 Uhr eine Doku über die Perspektiven des Schienenverkehrs, im Abo-Programm ein Tatort oder Helene Fischer.

Warum nicht? Das ZDF wird als »Crime-« und die ARD als »Family-« Channel in Form von Abo-Angeboten fortgeführt. Der beitragsfinanzierte Bereich wäre eine gemeinsame Mediathek, die durch einen linearen Schaulinienfenster-Kanal und regionale Fenster-Programme ergänzt würde. Auch die Mediathek könnte zwei Levels bekommen: Basic mit allen beitragsfinan-

zierten Inhalten, Premium mit kostenpflichtig abrufbaren Unterhaltungsinhalten und Sport.

Der durch den Beitrag zu finanzierende Anteil des Auftrags könnte so auf eine Größe reduziert werden, die mit einem Rundfunkbeitrag von 10 Euro finanziert werden kann.

Die Abo-Angebote wären selbsttragend und erhielten keine Finanzierung aus dem Beitragsbudget. Umgekehrt würden Überschüsse in die Produktion von freien Inhalten fließen. Verwaltung, Produktion, Technik würden entsprechend skaliert und Doppelstrukturen vollständig abgebaut.

Verbunden wäre dieses geteilte Auftrag mit einem Werbeverbot, um quantitative Metriken aus der Angebotsplanung zu verdrängen.

Die Zukunft des Fernsehens ist die Mediathek (und die App)

Die Diskussionen der Medienpolitiker, der Rundfunkverantwortlichen und der interessierten Mediennutzer sind oft und viel zu weitgehend am »Fernsehen«, wie es war und ist, orientiert. Die Orientierung muss auf die Struktur und den Betrieb der Mediathek(en) umschwenken. Das dort gebotene Programm ist weitestgehend nach dem Seven-days-catchup-Prinzip (»Sendung verpasst?«) aufgebaut. Mediatheken-eigene Inhalte machen einen winzigen Prozentsatz des Angebots aus. Ohne die Einrichtung einer von ARD und ZDF als Gemeinschaftseinrichtung betriebenen »Programmdirektion Mediathek« wird sich die vom linearen Programm und vor allem von der Willkür der zuliefernden Einzelanstalten bestimmten Inhalte und ihre Priorisierung kaum ändern. Zu befürchten ist sogar der Einsatz von schlecht funktionierenden Automatisierungen, also von algorithmischen Pfadabhängigkeiten. Ohne eine sehr gut finanzierte und weitgehend unabhängige Organisation werden sich auch in der Mediathek die aus den Linearen stammenden Formatzwänge nicht auflösen lassen.

Archivverwaltung als Programmauftrag

Die Mediatheken werden manchmal als digitale Rundfunkarchive missverstanden. Tatsächlich sind jedoch große Teile der Archive zwar inzwischen digitalisiert, aber weiterhin nicht öffentlich zugänglich. Ein Hindernis dafür bilden (urheber-)rechtliche Schranken: Zur Produktionszeit der Inhalte waren Onlinemedien weder existent noch in Sicht, so dass sie nicht bei der Regelung der Rechteabgeltung nicht berücksichtigt werden konnten. Im Prinzip müssten alle an der Produktion zum Beispiel eines Dokumentarfilms beteiligten Urheber der Online-Verbreitung zustimmen und dafür auch entgolten werden. Gesetzliche Regelungen im Sinne einer Fair-use-Klausel könnten hier Bewegung schaffen. Das irische Beispiel eines »sendenden« Archivs, wie es im Hörfunkbereich auch das SWR2-Archivradio praktiziert, könnte hilfreich bei der Hebung der Archivschätze sein. Dass zeitgeschichtlich und kulturgeschichtlich bedeutende Fernsehbeiträge nicht abgerufen werden können, dafür aber die Archive der Presse (Spiegel,

FAZ, Welt usw. zum Teil sogar kostenfrei zugänglich sind), ist eine unerträgliche Situation, auch im Hinblick darauf, dass die Gemeinschaft die Archivinhalte durch Rundfunkgebühr und -beitrag finanziert hat.

Medieninnovationsfonds

Lutz Hachmeister: »Das Einzige, was dem System wehtut, ist tatsächlich, ihm Geld wegzunehmen. Nur dann ändert sich etwas. Bloße Appelle, etwa gegen eine ›Angstkultur‹, helfen nicht weiter. Mein Vorschlag ist deshalb, rund zehn Prozent der Gebührenmittel über eine Stiftung den Sendern zu entziehen und direkt den Kreativen zu geben – an Autoren, Rechercheure, Filmemacher. Das so geförderte Programm würde in einer übergeordneten öffentlich-rechtlichen Mediathek gezeigt, neben Angeboten von ARD und ZDF.«

Vorschläge wie dieser – wie auch die Befristung des Auftrags – können medienpolitischen »Stress« erzeugen, also die Aufmerksamkeit auf zu lösende Probleme lenken und so ihre Lösung beschleunigen.

Professionalisierung der Aufsicht

Das Konzept der Aufsicht wird überdacht und erneuert – und ermöglicht professionell vorbereitete Entscheidungen in kleineren Gremien, die nicht nach ständestaatlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt sind.

Diese Gruppenvertreter könnten ja in Programmbeiräten bei den einzelnen Sendern wirken. Die Gremien sollten ergänzt – nicht ersetzt – werden durch eine externe zentrale Aufsichtsinstanz nach dem britischen Vorbild der Ofcom. Diese Instanz könnte regelmäßig Studien und Berichte vorlegen, mit denen sich alle Beteiligten und Interessierten befassen müssen: die Medienpolitik, die öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die Aufsichtsgremien, die Medienbranche, das Publikum. Eine solche zentrale Instanz gibt es in anderen Ländern: in Kanada, Australien, Schweiz und Österreich. Der Föderalismus in Deutschland verhindert diese sinnvolle und notwendige Einrichtung. Sie ist vor allem unter den Bedingungen des Wandels von linearen Rundfunkmedien zu global verbreiteten Onlinemedien wichtig, unter denen Aufsichtsstrukturen, die sich an den Gebietsgrenzen der deutschen Bundesländer orientieren, inadäquat geworden sind.

Auch die CDU hat Vorschläge vorgelegt, beispielsweise 2022 einen Sieben-Punkte-Plan. In diesem ist der Vorschlag enthalten, die Rundfunkräte nicht durch institutionalisierte ständische Gruppen abordnen zu lassen, sondern direkt zu wählen, nach dem Muster der Sozialwahl. Diesen Vorschlag habe ich bereits 2019 in einem [FAZ-Artikel](#) gemacht.

Wir sollten die Rundfunkgremien wählen!

Rundfunk- und Verwaltungsräte sollen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kontrollieren. Dass sie an der Aufgabe oft scheitern, liegt an der Besetzung. Da ließe sich ganz demokratisch Abhilfe schaffen.

Die zwölf deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden von insgesamt 667 Frauen und Männern in Rundfunk- und Verwaltungsräten beaufsichtigt. Diese werden nicht gewählt, sondern von Institutionen oder deren Vorständen entsendet. Die von ihnen repräsentierten unterschiedlichen Perspektiven und Lebenserfahrungen sollen sichern, dass das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren

de und einen Qualitätsleitfaden und haben trotz recht vager Formulierungen Benchmark-Charakter. Der WDR hat unter der Bezeichnung „Programmrichtlinien“ einen Text veröffentlicht, in dem das Selbstlob aller Unternehmensgliederungen gesammelt ist. Der WDR-Rundfunkrat hat diesen Text 2013 „verabschiedet“ und sich damit als Aufsichtsgremium aus der ihm gesetzlich gestellten Aufgabe herausgemogelt, überprüfbare Richtlinien zu beschließen. Ein Konsens zwischen Aufsicht und Unternehmensleitung ist eine legitime Option. Hier jedoch wollen sich die Absgesandten der diversen „gesellschaftlichen Gruppen“ offenbar den Mühen von Benchmark-Diskussionen entziehen und bei der Bewertung des Programms lieber der Weisheit ihrer Herzen vertrauen.

Das Wissen über Unternehmensprozesse ist zwischen Intendanz und Aufsichtsgremien asymmetrisch verteilt. Hinzu kommen noch Asymmetrien in den Gremien selbst. Diese können nur selbstbewusst agieren, wenn sie auch kompetent sind. Die Kompetenz von Rundfunkräten hängt unter anderem von der fachlichen und wissenschaftlichen Unterstützung ab, derer sie sich bedienen können. Im WDR-Gremienbüro gibt es vier mächtig dotierte Referenten

gefallen, von sich aus über digitale Kanäle mit der Allgemeinheit in Kontakt zu treten, um durch den offenen Dialog mit Beitragszahlern dem Eindruck einer intransparenten Konsenspolitik entgegenzuwirken. Wenn dies einzelne Räte tun, wie der ZDF-Fernsehrat Leonard Dobusch, wirkt dies wie eine anarchistische Regelverletzung. Andererseits ist das registrierbare Interesse des Publikums an der Arbeit der Gremien gering. Zu den öffentlichen Sitzungen erscheint meist nur eine kleine Zahl von Zuhörern. Der WDR-Rundfunkrat übertrug zwischen 1994 und 2003 sieben Sitzungen live über damals noch aktive Mittelwellen-Frequenzen. Eine Reaktion von Hörern blieb vollständig aus. Die Existenz der Aufsichtsgremien ist vielen Beitragszahlern unbekannt, und auch Mitarbeiter von Rundfunkanstalten können nicht immer ihre Funktion beschreiben. Die Google-Bildersuche mit dem Schlagwort „WDR-Rundfunkrat“ ergibt an erster Stelle ein Gruppenfoto, auf dem der freundlich lächelnde Intendant in vorderster Reihe steht. Es wirkt so, als habe er eine Gruppe verpörrer Mitarbeiter um sich geschart. Bilder sprechen für sich. Nichts deutet darauf hin, dass er von dieser Gruppe abhängig ist. Dass Rundfunkräte sich nicht als Gefolgschaft der Unternehmensleitungen ver-

Vertreterinnen und Vertreter einzelner Gruppen kann freilich kein in jeder Hinsicht wirklichkeitsgerechtes Abbild des Gemeinwesens erstellt werden. Gesellschaftliche Wirklichkeit ist in ungeordneter Weise fragmentiert, manifestiert sich in ungleichzeitigen Erscheinungsformen und findet nur teilweise in verfestigten Strukturen Niederschlag, die Anknüpfung für die Mitwirkung in einer Rundfunkanstalt sein können. Insbesondere sind die Interessen der Allgemeinheit nicht mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen identisch. Es gibt vielmehr Interessen, die verbandlich gar nicht oder nur schwer organisierbar sind. Verbänderepräsentation ist aus diesem Grund immer nur ein unvollkommenes Mittel zur Sicherung allgemeiner Interessen. Durch Vertreter verschiedener Gruppen sind die vielfältigen Schichtungen und Überlagerungen in einer modernen Gesellschaft somit nicht wirklichkeitsgerecht abbildbar.“

In der Tat beobachten Soziologen eine Ent-Institutionalisierung der deutschen Gesellschaft. Von 1990 bis heute haben sich die Mitgliederzahlen von Parteien und Gewerkschaften mehr als halbiert, auch die Kirchen sind stark geschrumpft. Stattdessen gibt es zunehmend temporäre Bewegungen und Zusammenschlüsse. Diesen ge-

Damit wollte ich zumindest die Diskussion über die Zusammensetzung der Gremien und über das medienpolitische Desinteresse der Gewählten in Gang bringen. Häufig werden verdiente Verbandsvorsitzende am Ende ihrer Karriere damit beglückt, dass sie in den Rundfunkräten sitzen dürfen, wo sie keine weiteren Verpflichtungen haben (meist nicht einmal die der Anwesenheit), dafür jedoch mehrmals im Jahr berühmte Menschen aus Film, Funk und Fernsehen treffen können. Der WDR-Rundfunkrat z. B. veranstaltet in der Vorweihnachtszeit immer eine »Pfefferkuchensitzung« mit allerlei Prominenz und ließ sich gern von der Intendanz zu einer Rheindampferfahrt, genannt »WDR-Treff« einladen, um die persönlichen Bindungen zu stärken. »Man kennt sich, man hilft sich«, sagen die Kölner.

Neben dem Vorschlag der Direktwahl gibt es einen anderen: Auslosung eines Zufallsgremiums – das dann durch eine ständig arbeitende hochprofessionelle Gruppe von Mitarbeitern auf den Stand der Dinge gebracht werden muss, um Entscheidungen fällen zu können. Solche Modelle funktionieren, wenn es um singuläre, punktuelle Entscheidungen im lokalen Rahmen geht. Ob sie für die Rundfunkgremien geeignet sind, ist diskussionswürdig. Jedenfalls stimme ich in einem Punkt mit dem Vorschlag der zufällig bestimmten »Rundfunkschöffen« überein: Die auf irgendeine Weise benannten Rundfunkräte benötigen professionelle Unterstützung, die völlig unabhängig von der Organisation der beaufsichtigten Anstalt sein muss. Es geht also zum Beispiel nicht an (kommt aber vor), dass sich Rundfunkräte in medienrechtlichen Fragen von der Rechtsabteilung ihrer Anstalt beraten lassen, statt sich unabhängige Expertise zu verschaffen. Überhaupt ist das Bewusstsein der Unabhängigkeit – nicht nur gegenüber der Politik, sondern auch gegenüber der Unternehmensleitung der jeweiligen Institution nur schwach ausgebildet.

Medienwandel ist kein Sozialdarwinismus. Es geht nicht um das Aussterben und die Ersetzung eines Mediums durch ein anderes, sondern um Hegemonie, Relevanz, Priorisierung, vielleicht »Leitmedium«. Dennoch gilt, was der Ökonom Schumpeter vor über 100 Jahren formulierte: »schöpferische Zerstörung« ist eigentlich ein positives Entwicklungsprinzip.

Dialog

Ein erneuerter Auftrag muss Zielvorgaben für die Transformation zu einem digitalen und dialogfähigen öffentlich-rechtlichen Mediensystem enthalten. Das Publikum muss kontinuierlich in die Kommunikation über Inhalte und die Organisation des Angebots einbezogen werden – auf einer Angebotsplattform, die nicht am Markenerfolg und quantitativen Messgrößen, sondern am Gebot der Gemeinnützigkeit orientiert ist.

Der »Zukunftsdialog« im Netz, den die ARD 2021 für vier Wochen inszenierte, war die Karikatur eines Dialogs. Es wurden Anregungen erbeten, die dann teilweise sofort in Form von Belehrungen verbal abgestraft wurden oder – ebenso lehrhaft – als dankenswerte Hinweise abgehakt wurden. Eine öffentliche Auswertung dieser Veranstaltung fand nicht statt.