



06.04.2018

Ehrliche Reformdebatte

Für einen Rundfunk, der gemeinsames Eigentum ist

Ob im Büro, auf der Straße, unter Freunden - immer wieder werde ich öffentlich mit der nicht belegbaren Äußerung konfrontiert, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk viel zu teuer sei und sorglos mit dem Geld anderer Leute umgehe. Dass solche Stimmungsmache die Verantwortlichen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk umtreibt, wird kaum jemanden erstaunen. Manchmal sind die selten sachlich vorgetragenen Behauptungen nur noch schwer zu ertragen. In Wirklichkeit gehört nämlich der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu den wenigen - wenn er nicht gar völlig allein steht -, bei denen über zehn Jahre die Veränderungen durch die allgemeine Preissteigerung ebenso wenig wie die rundfunkspezifische Teuerung einen Ausgleich gefunden haben, das heißt der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat an Kaufkraft nicht mehr, sondern weniger als 2009 zur Verfügung.

Der Auftrag

epd Der Vorsitzende des Rundfunkrats des Bayerischen Rundfunks, Lorenz Wolf, fordert eine "ehrliche Debatte" über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese dürfe nicht bei den finanziellen Auswirkungen ansetzen, sondern müsse zwingend vom Auftrag ausgehen, schreibt Wolf in diesem Gastbeitrag. Der Wert eines "staatsfernen und zugleich nicht-privaten Rundfunks, also eines Rundfunks, der der ganzen Gesellschaft gehört", müsse sichtbar gemacht werden. Wolf, Vertreter der Katholischen Kirche im Rundfunkrat und Leiter des Katholischen Büros Bayern, ist seit 2014 Vorsitzender des Rundfunkrats des BR und seit Anfang des Jahres Vorsitzender der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD.

Wenn daher nun der Ruf nach einer Anpassung ab dem Jahr 2021 komm-

t, dann geht es nicht um fette Zuwächse, sondern um einen legitimen Ausgleich für die Teuerung, die in allen anderen öffentlichen Bereichen bereits ausgeglichen wurde.

Der BR etwa ist seit Jahren zum Sparen gezwungen und hat gleichzeitig die Umstrukturierung in die Trimedialität zu leisten, um in einer radikal veränderten Medienwelt zukunftsfähig zu sein. Der dazu seit Jahren laufende Umbau ist kein Selbstzweck. Es geht darum, die gesetzlich aufgetragenen Aufgaben unter veränderten Umständen möglichst effizient wahrnehmen und erfüllen zu können. Dies ist verbunden mit einer umfassenden Reorganisation und dem Umstieg auf neue Technik in den Grenzen der Vorgaben aus dem gesetzlichen Auftrag. Dabei wird den Mitarbeitenden einiges zugemutet, wovon sie erst überzeugt werden müssen. Und dazu gibt es noch erheblichen Gegenwind: Konkurrernde Unternehmen melden Bedenken an, Gutachter und Gegengutachter werden eingeschaltet, Entscheidungen werden in der Presse hinterfragt, Kosten werden beziffert und öffentlich bewertet, oftmals ohne Berücksichtigung der jeweiligen Zeiträume, für welche die Infrastruktur ausgelegt ist.

Der durch Sparforderungen angestoßene radikale Umbau der Rundfunkanstalten der ARD ist ein komplexes Unterfangen: Rundfunk ist Ländersache, und im föderalen Verbund bestehen unterschiedliche Standards, die sich über Jahrzehnte entwickelt und verfestigt haben. Unterschiedliche Tarifabschlüsse, unterschiedliche gesetzliche Vorgaben auf regionaler Ebene und gemeinsame Vorgaben auf nationaler und europäischer Ebene sind zu berücksichtigen, eine enge öffentliche Kontrol-

le durch Rundfunk- und Verwaltungsräte und Rechnungshöfe ist zu gewährleisten.

Epochaler Wandel

Eine unabhängige Kommission ermittelt den Finanzbedarf der Anstalten, um mögliche Beeinflussungen seitens der Politik zu verhindern, und hat dabei streng auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu achten.

Der zugrundeliegende Wandel, den die Medienbranche im Zuge der Digitalisierung durchläuft, ist durchaus als epochal zu bezeichnen. Es bleibt nur die Wahl, die Fundamente für die nächsten Jahrzehnte zu legen - oder die Zukunft zu verspielen. Privatwirtschaftlich finanzierte Medien spüren den Druck besonders. Entsprechend deutlich bringen sie immer wieder zum Ausdruck, wie sehr sie die beitragsfinanzierte Konkurrenz als hinderlich empfinden. Zahlreiche Gerichtsprozesse bis zur höchsten Instanz und so manche Polemik belegen dies, auch wenn im Dualen System eigentlich jedem klar sein müsste, dass Voraussetzung für die Zulässigkeit privaten Rundfunks ein funktionierender öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist, und dass es ganz andere Player sind, die den Medienmarkt aufmischen.

Alles zusammen macht die Umstrukturierung der Öffentlich-Rechtlichen nicht einfacher, und mancher Beobachter mag Zweifel daran hegen, ob das System überhaupt reformierbar ist. Dabei scheint mancher noch nicht wahrgenommen zu haben, dass sich die ARD trotz aller Hindernisse längst im Umbau befindet - entschlossen und unumkehrbar!

Der BR etwa hat 2011 unter seinem damals neuen Intendanten Ulrich Wilhelm die größte Restrukturierung seiner Geschichte begonnen. Heute gibt es keine Anstalt mehr,

Fortsetzung nächste Seite



06.04.2018

die nicht dabei wäre, sich umzuorganisieren und trimedial aufzustellen. Es geht darum, nicht mehr getrennt nach Hörfunk, Fernsehen und Online zu produzieren und auszustrahlen, sondern medienübergreifend.

Spürbare Effizienzgewinne

Und jüngst hat sich der ganze Senderverbund gegenüber den Ländern zu weiteren Strukturreformen verpflichtet: Die Landesrundfunkanstalten haben den Bundesländern im Herbst 2017 einen umfangreichen Plan vorgelegt und dessen Umsetzung bereits in Angriff genommen. Damit stellen sich die ARD-Anstalten über Jahre einer gemeinschaftlichen Kraftanstrengung: Der Preis sind Umschulungen und Arbeitsverdichtungen, vielen Mitarbeitenden wird auch ein kompletter Neuanfang abverlangt - ein Prozess, an dessen Ende aber spürbare Effizienzgewinne stehen, die den Beitragszahler in Zukunft durch weniger stark steigende Beiträge entlasten werden.

Diese Erneuerung der ARD wird aber nur gelingen, wenn sich alle gesellschaftlichen Kräfte und die Politik konstruktiv daran beteiligen und nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger mit einbezogen werden. Es braucht einen Prozess, der alle Fakten auf den Prüfstand stellt. Das oberste Gebot heißt dabei, dass angesichts der Meinungsmacht der beteiligten Akteure alle "ehrlich" miteinander umgehen müssen und die auf dem Spiel stehenden Dinge ernst nehmen, um eine freie Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen. Dabei muss man sich ernsthaft mit der einzigartigen verfassungsrechtlichen Stellung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mit den Mechanismen einer unabhängigen Bedarfsbestimmung der Rundfunkanstalten, mit dem Gedanken einer staatsfernen, gesellschaftlichen Kontrolle und dazu mit einer zeitgemäßen Einbe-

ziehung des Publikums beschäftigen.

An der einzigartigen verfassungsrechtlichen Absicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht für Fachleute kein Zweifel. Wenn dennoch immer wieder versucht wird, dies mit der Bemerkung vom Tisch zu wischen, dass es doch absurd wäre, wenn man das "strukturverliebte Bundesverfassungsgericht" ernst nähme - wie es erst jüngst wieder in einer überregionalen Zeitung zu lesen war -, dann ist das symptomatisch dafür, wie in unserem Land über den Rundfunk debattiert, wie Meinungsbildung betrieben und wie letztlich Medienpolitik gemacht wird. Hinter der vom höchsten deutschen Gericht über die Jahrzehnte entwickelten Rechtsprechung steckt eine ausgefeilte und fundierte "Philosophie", wie freie, individuelle und gesellschaftliche, regionale und nationale Meinungs- und Willensbildung in einer föderalen Republik sichergestellt werden kann und muss. Eine ehrliche Reformdebatte muss das zur Kenntnis nehmen und sich daran abarbeiten, wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben zeitgemäß erfüllt werden können.

Eine ehrliche Reformdebatte kommt auch an der Anerkennung der vorhandenen Mechanismen einer wirklich staatsfernen, gänzlich unabhängigen Bestimmung des Finanzbedarfs der öffentlichen Rundfunkanstalten nicht vorbei. Die KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) ist inzwischen für viele ein Begriff, auch wenn leider nur die wirklichen Fachleute ihre Funktionsweise kennen. In der öffentlichen Debatte kommt beim Bürger häufig nur an, dass von ihr die Höhe des Beitrags alle vier Jahre festgesetzt wird und die Landtage dies "abzunicken" hätten. Dass durch die starke Stellung der KEF

Legislative und Rundfunk gleichermaßen enge Grenzen gesetzt sind, ist verfassungsrechtlicher Ausfluss der Staatsferne und Unabhängigkeit des Rundfunks und letztlich ein hohes Gut.

An Weisungen nicht gebunden

Die Vermeidung von Unter- oder Überfinanzierung (nichts anderes kann "bedarfsgerechte Finanzierung" meinen) liegt in Deutschland weitestgehend in der Hand der unabhängigen Fachleute der KEF. Diese haben sich gemäß Finanzierungsstaatsvertrag auf eine fachliche Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs zu beschränken und sind bei ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden. Eine Bewertung, welche Programmangebote innerhalb des rechtlich umgrenzten Funktionsauftrags nötig sind, erfolgt nicht. Die KEF prüft vielmehr, ob der Bedarf von den Landesrundfunkanstalten im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt wurde, wozu auch gehört, dass Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten genutzt werden. Die Bedarfsermittlung hat im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand zu erfolgen.

Eine ernsthaft geführte Strukturdebatte muss von dieser Aufgabenbeschreibung ausgehen und darf legitime Fragen an die dafür Verantwortlichen stellen, also an die Mitglieder der KEF.

Es ist zu fragen, was wirklich wirtschaftlich ist: Sind es Wirtschaftlichkeitsabschläge für noch nicht realisierte Einsparmöglichkeiten, die die Sender gar nicht kurzfristig umsetzen können, oder doch eher langfristig beziehungsweise nur durch Kooperationen realisierbare Effizienzgewinne, bei denen man dann aber den nötigen langen Atem braucht, bis dauerhafte Entlastungseffekte

Fortsetzung nächste Seite



06.04.2018

eintreten?

Es ist zu fragen, ab wann Wirtschaftlichkeitsabschlüsse bei der Bedarfsermittlung unter Umständen unmittelbar oder auch nur mittelbar in (unzulässige, da die Programmautonomie der Anstalten berührende) Programmkürzungen umschlagen.

Es ist zu fragen, ab wann grundsätzlich sinnvolle Kooperationsgebote die föderale Identität des Senderverbands verändern und damit einen Eingriff in die Kulturhoheit der Länder darstellen.

Es ist zu fragen, ob es sinnvoll ist - gerade im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung -, wenn die KEF Überschüsse in dreistelliger Millionenhöhe prognostiziert und so der Eindruck entstehen konnte, dass in diesem erheblichen Umfang freie verfügbare Mittel vorhanden seien, die tatsächlich gar nicht vorhanden sind.

Es ist auch zu fragen, ob die KEF sich auf Dauer dem subtilen Druck entziehen kann, wenn a priori - von wem auch immer - als Zielgröße ausgegeben wird, dass sich die Höhe des Beitrags nicht ändern darf.

Eine ehrliche Reformdebatte darf nicht bei den finanziellen Auswirkungen ansetzen, sondern muss zwingend vom Auftrag ausgehen. Die Frage lautet dann: Was kann, soll oder wird am gesetzlichen Auftrag geändert werden beziehungsweise welche weiteren Strukturveränderungen sind über die 2017 beschlossenen Strukturreformen hinaus überhaupt noch möglich?

Öffentliche Überprüfung

Selbst mit Gewissheit die Antwort auf all diese Fragen geben zu wollen, wäre überheblich. Aber ich bin davon überzeugt, dass Antworten nötig sind und bis zum Vorliegen des für die Ermittlung der Beitragshöhe relevanten nächsten KEF-Berichts auch vorliegen müssen. Die Vertreter der Allgemeinheit werden es einfordern.

Die KEF publiziert all ihre Berichte im Internet und stellt sich damit grundsätzlich auch einer öffentlichen Überprüfung. Sollten die aufgeworfenen Fragen nicht zu beantworten sein, kann es notwendig werden, sich über die "bedarfsgerechte Finanzierung" und die Methodik ihrer Bestimmung neu zu verständigen.

Schließlich ist zu gewärtigen, dass das Finanzierungsprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit einer engmaschigen Kontrolle einhergeht. In den letzten zehn Jahren hat sich im Bereich der Aufsicht mehr verändert, als in den sechzig Jahren zuvor. Rundfunk- und Verwaltungsräte haben in den einzelnen Landesrundfunkanstalten enorm an Stellenwert gewonnen. Sie sind nicht die Erfüllungsgehilfen für die Wünsche der Operative, auch wenn das in der Öffentlichkeit noch nicht wirklich wahrgenommen wird. Das liegt nicht so sehr daran, dass die Aufgaben der Aufsichtsgremien mit Vertraulichkeit belegt sind, sondern eher daran, dass die Rundfunkräte noch mehr in die Rolle als umsichtige Transparenzmittler hineinwachsen müssen.

Im Zuge des allgemeinen Medienwandels hinein in die digitale Welt kann es nicht mehr nur bloß um die Ausstrahlung der Inhalte gehen, sondern vor allem um Kommunikation. Zudem ist das durch die Debatte um Fake News verlorengewangene Vertrauen in Medien wiederzugewinnen und der böartigen Unterstellung an die Adresse der Öffentlich-Rechtlichen, "Staatsfunk" zu sein, entgegenzutreten. Die Berufung auf den Auftrag der Öffentlich-Rechtlichen oder deren verfassungsrechtliche Absicherung wird auf Dauer nicht ausreichen.

Eine entscheidende Frage wird sein, ob es gelingt, in einen echten Austausch mit dem Publikum und der ganzen Gesellschaft zu treten. Die Wege über Veranstaltungen, öf-

fentliche Gremiensitzungen, Hörer- und Zuschauerforen sowie Debattenbeiträge in Zeitungen und Zeitschriften gibt es bereits.

Unterschiedlichkeit der Lebenswelten

Die Schweizer Volksabstimmung über die "No-Billag-Initiative" hat eindrucksvoll gezeigt, dass große Teile der Bevölkerung - anders als kampagnenfähige Gruppen behaupten - tatsächlich nach wie vor Erwartungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben. Auch in Deutschland müssen wir uns - zeitgleich zu strukturellen Reformen - dringend intensiv mit den Erwartungen dieser Menschen auseinandersetzen und diese auch berücksichtigen, um letztlich als "gesellschaftlicher Rundfunk" wahrgenommen zu werden.

Ich kann dem ARD-Vorsitzenden Ulrich Wilhelm daher nur zustimmen, wenn er - wie am Abend der Bekanntgabe des Ergebnisses der Abstimmung über die Beibehaltung der Rundfunkgebühren in der Schweiz geschehen - einfordert: "Wir müssen deutlich machen, warum wir bestimmte Angebote machen. Wir müssen aber auch offen sein für Kritik und berechtigte Anliegen aus der Gesellschaft und immer bereit sein, uns selbst zu überprüfen, ob die Angebotspalette, wie wir sie gerade machen, denn schon umfassend genug ist, ob von bestimmten Dingen vielleicht nicht auch zu viel vorhanden ist und wir auf andere Dinge besser reagieren sollten."

Sicher muss der Wert eines staatsfernen und zugleich nicht-privaten Rundfunks, also eines Rundfunks, der der ganzen Gesellschaft gehört, sichtbar gemacht werden. Das geht nur bei einem Rundfunk, der bedarfsgerecht finanziert in die Lage versetzt wird, die regionale Fülle und Unterschiedlichkeit aller Lebenswelten in unserer Republik abzubilden und auf diesem Wege eine

Fortsetzung nächste Seite



06.04.2018

gute Verständigung ihrer Bürger zu ermöglichen. Der gesellschaftliche Rundfunk ist unser gemeinsames Eigentum. Und Eigentum verpflichtet. Es verpflichtet uns zumindest dazu, an der Debatte darüber teilzunehmen, wie wir es einsetzen wollen. Jetzt ist die beste Gelegenheit dazu.