

Tilman P. Gangloff

Lange ist ein Medienthema nicht mehr so hitzig diskutiert worden wie die politisch gesteuerte Weigerung des ZDF-Verwaltungsrats, den Vertrag für Chefredakteur Nikolaus Brender zu verlängern. Die vom Hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch unverhohlen forcierte Demontage des obersten ZDF-Journalisten hatte nicht nur eine breite Solidaritätskampagne zur Folge, sie führte auch zu einer Debatte über das deutsche Rundfunkmodell. Auf dem Prüfstand stehen nicht nur die Zustände beim ZDF. Die vielfältigen Vorschläge umfassen eine Zentralisierung der Aufsicht nach britischem Vorbild und einen Gebührenanteil für die Privatsender. Mindestforderung aber ist eine Entmachtung der Politiker in den Gremien von ARD und ZDF.

Nicht die Frösche fragen

Nach dem „Fall Brender“ steht das gesamte deutsche Rundfunkmodell auf dem Prüfstand

Ein Jahr nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde 1950 auch die ARD ins Leben gerufen. Der Senderverbund wurde ähnlich strukturiert wie der Staat: Eine föderale Organisation sollte (und soll) verhindern, dass der Rundfunk wie zuvor im Dritten Reich zentralistisch gesteuert werden kann. Natürlich haben Politiker dennoch zu allen Zeiten mit mehr oder weniger Erfolg versucht, Einfluss zu nehmen; aber die dezentrale Struktur der ARD sorgte stets für einen Ausgleich innerhalb der einzelnen Anstalten. Im Grunde war das ZDF daher von Anfang an ein Kind der Politik: Nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVG) 1961 die von Konrad Adenauer initiierte „Deutschland-Fernsehen AG“ untersagt hatte, gründeten die Länder das Zweite Deutsche Fernsehen und sorgten dafür, dass ihr Einfluss quasi staatsvertraglich gesichert war.

Darunter leidet das ZDF noch heute. Die Machtdemonstration von Roland Koch war bloß ein besonders provokantes Beispiel dafür, wie unverfroren sich die Politik beim Mainzer Sender einmischt. Ganz gleich aber, ob ihr Einfluss gewissermaßen freiwillig (wie es eine Initiative der SPD vorsieht) oder auf Druck des BVG (weil die Grünen eine Normenkontrollklage anstreben) verringert wird: Zur überfälligen grundsätzlichen Reform wird es nicht kommen. In treffender Metaphorik stellt Norbert Schneider, Direktor der Düsseldorfer Landesanstalt für Medien (LfM), fest: „Wer einen Sumpf trockenlegen will, darf nicht die Frösche fragen.“

Die Frösche wollen allerdings nicht bloß gefragt werden, sie haben sogar das Kommando. Deshalb stellt nicht nur Lutz Hachmeister, Direktor des Berliner Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik, das gesamte System

der Medienaufsicht in Frage. Als Vorbild wird dabei immer wieder auf das britische Modell verwiesen. Während ARD, ZDF und die Privatsender jeweils eigene Aufsichtsbehörden haben, ist das unabhängige Londoner Office of Communications (Ofcom) für den gesamten Rundfunk zuständig. Eine derartige Institution würde kleine Aufsichtsräte für die öffentlich-rechtlichen Sender nicht ausschließen. Die Politik dürfte allerdings nur ein Drittel dieser Gremien stellen, erwartet Hachmeister; ansonsten sollten sie aus erwiesenen unabhängigen Fachleuten bestehen, die über Finanzen und Programmqualität wachen.

Großbritannien: radikale Rationalisierung

Das im Dezember 2003 gegründete Ofcom ist das Resultat des Communications Act, der Grundlage „für eine radikale Rationalisierung der Regulierungsstrukturen“, wie es Peter Humphreys in seinem Beitrag für das *Internationale Handbuch Medien* beschreibt. Dem Ofcom wurde „die Verantwortung für die wirtschaftliche, technische und kulturelle Regulierung aller Bereiche des konvergierenden Sektors elektronischer Kommunikation“ übertragen. In ihm wurden sämtliche Funktionen aller früheren Regulierungsorgane vereinigt. Interne Gremien sollen sicherstellen, dass die Behörde das Gleichgewicht zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Angeboten wahrt. Der Communications Act unterwirft die Rundfunkveranstalter „minimalen inhaltlichen Standards“. Das Ofcom wacht zudem darüber, dass klassische terrestrische Anbieter wie BBC und ITV ihren Public-Service-Verpflichtungen nachkommen. Die BBC wird allerdings darüber hinaus nach wie vor von einem für die strategische Ausrichtung verantwortlichen „Trust“ beaufsichtigt (früher Board of Governors), dessen zwölf Mitglieder von der Regierung ernannt werden. Der „Trust“ vergibt Lizenzen für sämtliche BBC-Angebote und teilt ihnen Budgets und Aufgaben zu. Zuvor muss das Konzept jedes neuen Dienstes einen Public-Value-Test (vergleichbar dem hiesigen Dreistufentest) durchlaufen. Die Ziele des Senders werden in einer regelmäßig aktualisierten „Königlichen Charta“ beschrieben. Für alle anderen Anbieter gilt das Prinzip der Selbstregulierung. Über das Internet z. B. wacht die unabhängige Internet Watch Foundation.

Das britische Modell ist also doch nicht ganz so staatsfern, wie man hierzulande vielleicht glaubt. Für Norbert Schneider hat es dennoch einen entscheidenden Vorteil: Die deutsche Medienkontrolle „erzeugt Reibungs- und Zeitverluste; das beginnt schon mit der Teilung von Rundfunk- und Infrastrukturaufsicht. In Großbritannien sind diese beiden Bereiche als Erste zusammengelegt worden. Aber dort gibt es auch keinen Föderalismus.“

Ein weiterer Kritikpunkt Schneiders ist die geteilte Zuständigkeit bei der Medienaufsicht, ein Zustand, den die Landesmedienanstalten schon lange bemängeln: „Bund und Länder müssen ihre Kompetenzen bündeln. Beim Jugendmedienschutz haben sie sich erfolgreich geeinigt, allerdings unter Ausschluss von ARD und ZDF, und das ist nicht nur ein Schönheitsfehler, sondern eine strukturelle Schwäche, denn die öffentlich-rechtlichen Sender unterliegen natürlich denselben Kriterien. Das Gleiche gilt für den Bereich der Werbung. Aber dann müssten die Rundfunkräte Kompetenzen abgeben.“ Dass das möglich ist, haben die Länder bei den Landesmedienanstalten und ihren verschiedenen zentralen Kommissionen (für Jugendmedienschutz [KJM]; für Zulassung und Aufsicht [ZAK]; zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich [KEK]) vorgemacht.

Natürlich ging die Einrichtung dieser Kommissionen mit einem gewissen Machtverlust der einzelnen Landesmedienanstalten einher; ebenso wäre eine zentrale Aufsicht gleichbedeutend mit einem Macht- und Kontrollverlust der Politik. In kleinen Schritten jedoch müsste es nach Ansicht Schneiders möglich sein, „hier und da föderale und zentrale Kompetenzen zu bündeln. Die gemeinsame Geschäftsstelle in Berlin ist faktisch, aber eben nicht förmlich, Instrument einer überregionalen Aufsicht und vermutlich ein weiterer Schritt zu einer Medienanstalt der Länder. Überall gibt es Konvergenz: zwischen den Medien, bei den Inhalten, bei den Geräten; bloß bei der Aufsicht nicht. Und das wird zum Anachronismus.“

Garantierte Äquidistanz

Eine dem Ofcom nachempfundene Einrichtung, das weiß auch Schneider, würde selbstredend nicht alle Probleme lösen: „Aber wenigstens wäre eine Gleichbehandlung gewährleistet. Es ist ein Unterschied, ob ein Referent einer Landesmedienanstalt seiner Aufgabe schon seit

20 Jahren nachgeht oder ob ein Fernsehrat Werbeverstöße monieren soll, die er gar nicht feststellen kann.“ Der entscheidende Vorteil des britischen Modells liegt für den LfM-Direktor in der „garantierten Äquidistanz“: Die Aufsicht wäre von allen Sendern gleich weit entfernt. „Der Fernsehrat des ZDF dagegen ist ein Organ des ZDF, das sich somit selbst beaufsichtigt: ein Fall von Selbstkontrolle.“

Ein Blick auf die Modelle in anderen Ländern ist bei der Lösung der hiesigen Probleme nicht weiter hilfreich. Frankreich z. B. steht vor den gleichen Herausforderungen, hat sich nicht zuletzt auf Initiative von Staatspräsident Nicolas Sarkozy allerdings in eine ganz andere Richtung bewegt. So wird beispielsweise der Präsident der öffentlich-rechtlichen France Télévisions seit 2008 nicht mehr durch die 1989 ins Leben gerufene und für beide Teile des französischen dualen Systems zuständige Rundfunkaufsichtsbehörde Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), sondern direkt vom Staatspräsidenten nominiert. Ebenfalls nur beschränkter Vorbildcharakter hat das amerikanische Modell. Die fünf Mitglieder der Federal Communications Commission werden zwar mit Zustimmung des Senats für jeweils fünf Jahre vom Präsidenten der USA ernannt, sind aber denkbar unabhängig. Mit Blick auf die höchste Priorität der Presse- und Meinungsfreiheit wurde die Aufsichtstätigkeit der über 75 Jahre alten Einrichtung im Lauf der Jahrzehnte immer weiter reduziert. Das Ergebnis ist eine weitgehende Deregulierung der Rundfunkaufsicht, die de jure allerdings nach wie vor besteht.

Kein Kraut gewachsen

Eine konsequente Reform des deutschen Mediensystems im Sinne Schneiders oder Hachmeisters ist für Uwe Kammann, Direktor des Adolf-Grimme-Instituts, ohnehin schon viel zu weit gedacht. Handlungsbedarf sieht Kammann zunächst „in der Entrümpelung und Entpolitisierung des ZDF-Staatsvertrags“, denn nach derzeitigem Stand sei „gegen dreiste Politiker offenbar kein Kraut gewachsen“.

Nicht zuletzt angesichts der Abschiedsworte von Nikolaus Brender, der von einem der Stasiüberwachung nicht unähnlichen Spitzelsystem auf dem Lerchenberg sprach, hält man sich beim ZDF mit öffentlichen Stellungnahmen zu diesen Fragen im Moment lieber zurück. Der derzeitige ARD-Vorsitzende Peter

Boudgoust hat hingegen eine dezidierte Meinung zu der Debatte. Dem Entwurf von Norbert Schneider hält der SWR-Intendant das Gebot zum Föderalismus entgegen: „Zentrale staatliche Aufsichtsinstanzen hören sich zunächst immer gut und effektiv an. Anders als in Großbritannien ist die Notwendigkeit einer unabhängigen und pluralen Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei uns allerdings ein verfassungsrechtliches Gebot: Im föderalen Deutschland ist Rundfunk Ländersache.“ Die Briten hätten zudem das deutsche Grundprinzip teilweise übernommen, um die Möglichkeit staatlicher Einflussnahme auf die BBC abzuschwächen. Ausgerechnet dies aber führe „in der Praxis oft zu langwierigen Kompetenz- und Abstimmungsfragen zwischen Ofcom und BBC-Trust‘; also nicht weniger, sondern mehr Bürokratie.“ Mit rund 800 Mitarbeitern sei das Ofcom zudem ein stattlicher Apparat.

Angesichts der Ausführungen Norbert Schneiders kann sich der ARD-Vorsitzende einen Seitenhieb nicht verkneifen: „Viele vermeintlich gut gemeinte Vorschläge sind interessengesteuert; nicht wenige dienen dem Ziel, den üppig ausgestatteten, aber nicht ausgelasteten Landesmedienanstalten neue Tätigkeitsfelder zu erschließen. Unsere Gremien nehmen ihre Aufgaben sehr ernst, wie das Beispiel ‚Dreistufentest‘ zeigt. Sie beteiligen sich kritisch, konstruktiv und strategisch.“ Der Forderung, die Politiker aus den Gremien herauszuhalten, erteilt Boudgoust eine grundsätzliche Absage: „Der Pluralismus in den Gremien ist wichtig, und dazu gehören auch Politiker. Das funktioniert, solange sie keine dominierende Stellung haben und nicht parteipolitisch, sondern als Volksvertreter entscheiden.“ In den Gremien der ARD seien Partei- oder Politikvertreter ohnehin in der Minderheit. Beim SWR liege ihr Anteil im Rundfunkrat bei 20 %. Boudgoust verschweigt allerdings, dass auch viele der sogenannten unabhängigen Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppierungen (die „Grauen“) politisch oft eindeutig zuzuordnen sind. Mit Blick auf die Vorgänge beim ZDF mahnt der SWR-Intendant: „Aufgrund von Einzelfällen darf nicht gleich das gesamte Gremienkontrollsystem in Frage gestellt werden.“

Die freiwillige Kreativität befördern

Im Zuge der Debatte über eine allgemeine Reform des gesamten Rundfunksystems kommen

naturgemäß auch die Privatsender ins Spiel. So wurde bei der Gelegenheit u. a. angeregt, RTL und Co. an den Rundfunkgebühren partizipieren zu lassen. Diskutiert wurde beispielsweise eine Art Gratifikationsmodell: Die Sender könnten auf diese Weise dazu animiert werden, einen bestimmten Anteil etwa an Informations-sendungen oder Nachrichten zu garantieren. Die Gelder würden von einem Fonds für wünschenswerte Inhalte verwaltet. Tobias Schmid (RTL), Vizepräsident des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), setzt zunächst jedoch andere Prioritäten: „Für uns ist die spannendste Frage der Medienaufsicht und der Medienregulierung, wann und wie sie die faktische Konvergenz der Medien nachvollzieht.“ Hilfreich am britischen Modell sei der Gedanke, „nicht etwa alle Mediengattungen gleichmachen zu wollen, wohl aber den jeweiligen Rechte- und Pflichtenkatalog dynamisch auszubalancieren.“ Schmid, im Brotberuf Bereichsleiter „Medienpolitik“ bei RTL, argumentiert gar nicht gegen die Sonderstellung des Rundfunks, der ja gesellschaftspolitischen Anforderungen genügen soll und deshalb gewissen Auflagen (etwa hinsichtlich der Werbung) und Einschränkungen (Jugendschutz) unterworfen ist, die sich möglicherweise nachteilig auf die Refinanzierung auswirken. Im Gegenzug erwartet er jedoch „ordnungspolitische Hilfestellungen für die Sender, die sich diesen Aufgaben und Inhalten etwa in Form von Nachrichten sowie lokaler oder regionaler Berichterstattung stellen.“ Auf diese Weise werde gewährleistet, dass man keine wirtschaftlichen Nachteile riskiere, „wenn man sich der gesellschaftspolitischen Herausforderung stellt.“ Sein Denkansatz basiere „auf der einfachen Idee, das gesellschaftspolitisch Gewollte und das ökonomisch Sinnvolle so miteinander zu verbinden, dass es sich befördert und nicht gegeneinandersteht.“ Dahinter stecke die einfache Logik, dass ein richtig eingesetzter Anreiz „immer mehr bewirkt als Zwang: weil er die freiwillige Kreativität befördert.“

Literatur:

Hans-Bredow-Institut
(Hrsg.):
*Internationales Handbuch
Medien*. Baden-Baden 2009

Tilmann P. Gangloff lebt und arbeitet als freiberuflicher Medienfachjournalist in Allensbach am Bodensee.

