

Statement in der Debatte im Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk Köln (IÖR) über die Studie der Otto Brenner Stiftung: *Fritz Wolf*, Im öffentlichen Auftrag. Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge. OBS-Arbeitsheft 73, Frankfurt a.M. 2013

1. Macht und Ohnmacht der Rundfunkgremien – das ist ein altes rundfunkpolitisches Thema. Auch in Politik- und Publizistikwissenschaft wird darüber schon lange diskutiert, desgleichen im Rundfunkrecht. Was den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrifft, so wird immer wieder die Klage laut, die Arbeit der dortigen gesellschaftlich-gruppenplural zusammengesetzten Grundorgane leide an mangelnder Effizienz. Entsprechende Verbesserungsvorschläge pflegen allerdings nur geringen Erfolg zu haben (vgl. *Martin Stock*, *Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht*, 1993, S. 57 ff. m.w.N.). Das soll uns hier aber nicht weiter irritieren. Tiefgreifende Reformforderungen, wie sie auch jetzt wieder von *Fritz Wolf* in der OBS-Studie erhoben werden, lassen sich am ehesten begründen, wenn von der Frage ausgegangen wird: Was ist eigentlich Sinn und Zweck der gesellschaftlichen Kontrolle? Welches sind die normativen Maßstäbe ihrer Effizienz? Wie lautet der öffentliche Auftrag der Rundfunkgremien?

2. In Nordrhein-Westfalen ist diese Sinnfrage gesetzgeberisch ziemlich genau und ausführlich beantwortet worden. Und zur weiteren Verdeutlichung kann auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Karlsruher Auslegung zurückgegriffen werden, zumal auf das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 83, S. 301, 332 ff.). Kurz gesagt handelt es sich dabei um die publizistisch unabhängige, professionell zu betätigende Vermittlungsfunktion des Rundfunks, hier des WDR, „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit“, so § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-Gesetz. Vermöge der Kontrollorgane sollen „die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, religiösen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen“ „die eigenverantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben“ „gewährleisten“, ebd. Satz 2. Sie sollen also partikulare Interessen hintansetzen, sowohl Staats- als auch Marktmacht im Zaum halten, jedweder medienfremden Instrumentalisierung des Rundfunks vorbeugen und sich zu Sachwaltern des in Art. 5 Abs. 1 GG niedergelegten kommunikativen Interesses der Allgemeinheit machen. Die gesellschaftliche Kontrolle soll die Anstalt bei Kräften halten und dafür sorgen, dass sie ihren so zu verstehenden Aufgaben der Grundrechtsverwirklichung gewachsen bleibt.

3. Das ist ein anspruchsvoller normativer Ansatz, der in früheren Jahren eingehend diskutiert und im einzelnen expliziert worden ist (vgl. *Martin Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, 1986, S. 35 ff.). Er hat bundesweit exemplarischen Charakter, und der Landesgesetzgeber hat auch bei nachfolgenden Novellierungen keinen Anlass gesehen, davon abzugehen. Auch jetzt will er, wie es scheint, im Prinzip dabei bleiben und der Public-Service-Idee in der hiesigen als bewährt angesehenen Ausprägung weiter nacheifern. Näher zum „Leitprojekt Medienrecht“ Ministerin *Angelica Schwall-Düren*, Einführung in die medienpolitischen Schwerpunkte der 16. Wahlperiode, Landtag NRW, Ausschuß für Kultur und Medien, Ausschußprot. 16/52 vom 27.9.2012, TOP 2 mit Vorlage 16/246, unter II.

4. Damit ist auch schon über den öffentlichen Auftrag der Rundfunkgremien als heutiges und künftiges Effizienzkriterium einiger Aufschluss gewonnen. Auf dieser Grundlage kann nun über Mittel und Wege der Effizienzsteigerung geredet und in die Detaildebatte über Reformen der Gremienfunktionen eingetreten werden. Eine so ansetzende Effizienzdebatte kann und sollte durchaus auch in Nordrhein-Westfalen geführt werden, dafür gibt es manche guten Gründe. Auch bei WDR/ARD stellen sich Modernisierungsfragen und Entwicklungsprobleme, wie sie für die Otto Brenner Stiftung als gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall zum Anlass geworden sind, dieses Gutachten in Auftrag zu geben. Sie werden von *Fritz Wolf* in kritisch-engagierter und sachkundiger Weise abgehandelt, und daraus werden von ihm konkrete Änderungsvorschläge hergeleitet, die mit dem eben zum öffentlichen Auftrag nach Art. 5 GG und § 4 WDR-Gesetz Gesagten, wie es scheint, gut zusammenpassen. Das müsste nun im einzelnen überprüft und durchdekliniert werden, auch im Zusammenhang mit der gegenwärtig auf Landesebene in Gang gekommenen erneuten Novellierung des Landesmedienrechts.

5. Gewiss wird es da und dort auch noch Meinungsverschiedenheiten geben. Es handelt sich hier ja nicht um einfache, schlicht-„juristische“ und apolitische Subsumtionsvorgänge. Was der konstitutionelle Auftrag des Rundfunks im Zeichen von Digitalisierung, Internationalisierung, Medienkonvergenz usw. näherhin besagt, wird immer wieder neu herausgefunden werden müssen, wobei die Komplexitäten zunehmen und entsprechende Vorkehrungen für möglichst rationale Abläufe zu treffen sind.

6. In dieser von mancherlei Unsicherheiten gekennzeichneten Lage wird sich leichter orientieren können, wer früher einmal sozusagen das „klassische“ verfassungsrechtliche ABC gelernt und es hernach auch nicht wieder vergessen hat. Er sollte sich auch nicht selbst im Wege stehen, indem er – einer zeitweiligen Mode folgend – jenes ABC als umständehalber überholt und künftig obsolet erachtet und nicht mehr beherrscht. Dazu *Dieter Grimm* (Interview), „Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk liegt im Interesse aller“, FAZ

vom 10.1.2013, www.faz.net/-gq7-75nb7. Zur Rolle der Rundfunkräte auch schon *ders.*, „Dienst an der Mündigkeit“, epd medien Nr. 28 vom 15.7.2011, S. 36 ff. Siehe auch *Martin Stock*, Public-Service-Idee und duales System – woher und wohin? In: Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster (Hrsg.), Vom Bau des digitalen Hauses. Festschrift für Norbert Schneider, 2010, S. 25 ff.; *Helge Rossen-Stadtfeld*, Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung – verfassungsrechtliche Bezüge, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 289, 2012. Es ist eben jene besondere Grundrechtslogik Karlsruher Provenienz, die sich immer noch als Basis und Ausgangspunkt anbietet, wenn es um heutigen Innovationsbedarf unter Wahrung der Kontinuität im Grundsätzlichen geht. Sie konkurriert dabei allerdings jetzt mit mancherlei anderen, bald eher bürokratisch-dirigistischen, bald stärker marktorientierten ordnungspolitischen Ansätzen. Wenn sie ihre fortdauernde Vitalität erweisen will, wird sie sich auch auf solche modellmäßigen Vielfalt- und Wettbewerbssituationen einstellen müssen.

7. Das gilt auch für gewerkschaftliche Initiativen wie die hiesige. Ein entsprechender Diskussionsbedarf wurde von der Otto Brenner Stiftung wohl auch bereits in Rechnung gestellt, indem sie das – ziemlich dissonante – erste politische und wissenschaftliche Echo ihrer Vorschläge online umfassend dokumentierte. *Fritz Wolf* äußerte sich auch nochmals in pointierten kürzeren Beiträgen: Selbstbewußte Gremlins, epd medien Nr. 17 vom 26.4.2013, S. 5 ff.; Zwischen Abnicken und Aufmucken, M Nr. 4 vom Juni 2013, S. 26 f. Die Stiftung als Herausgeberin machte die Gremien-Studie dann zum Gegenstand einer breit angelegten medienpolitischen Tagung über „Chancen und Grenzen der Kontrollgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem“ am 12.11.2013 in Berlin, mit dem Autor als „Input“-Akteur und mit einem hochrangig besetzten, bunt gemischten Diskussionspodium.

8. Dabei sollte möglichst auch schon auf das in Karlsruhe anhängige Normenkontrollverfahren betr. übermäßigen Staatseinfluß in ZDF-Gremien („*causa Brender*“) eingegangen werden, welches Mitte 2014 zur Entscheidung ansteht. Am 5.11.2013 hatte dazu vor dem Bundesverfassungsgericht eine mündliche Verhandlung stattgefunden. Auch war für 15./16.11.2013 eine Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit in Potsdam zum Thema „Staat und Medien“ angekündigt, mit *Christoph Möllers* und *Wolfgang Schulz* als Referenten über „Staatsfreiheit“ (dazu jetzt der Tagungsbericht von *Christine Libor*, Archiv für Presserecht 2013, S. 486 ff.; die beiden Referate im Volltext dort S. 457 ff., 464 ff.). Es waren also auch auf der Berliner OBS-Tagung einschlägige Debatten zu erwarten.

9. Die Hoffnung vieler Tagungsteilnehmer – so auch von mir – ging nun dahin, dass die Diskussion von dem öffentlichen Auftrag als Richtwert für „Staats-“ und auch „Marktferne“ ausgehen und von da aus auf Operationalisierungsvorschläge zugunsten einer Kräftigung der „Medium- und Faktor“-Funktion und ihrer Gewährleistung durch die Rundfunkgremien kommen werde, wie sie in der OBS-Studie enthalten sind. So hätte man neue Wege zur funktionellen Stärkung des öffentlichen Mediensektors durch Gremienreform erörtern können. Das Für und Wider wäre genauer zur Sprache gekommen, evtl. bis zu konkreten Gesetzesformulierungen hin. Das war jedoch eine Hoffnung, die sich in Berlin nicht erfüllte.

10. Vielmehr blieb die Debatte bei der – rundfunkrechtlich unfruchtbaren, neoliberaler Presserechtsdoktrin verhafteten – begrifflichen Unterscheidung von „Staatsferne“ und „Staatsfreiheit“ stecken. Es war vor allem *Hubertus Gersdorf*, der auf völliger „Staatsfreiheit“ auch des Rundfunks als modellmäßigem Normalfall beharrte. Damit meinte er, wie es scheint, eine privatnützig-kommerziell konzipierte „negative Staatsfreiheit“ – was in jener pressenspezifischen Sicht eine „positive Marktfreiheit“ als Unternehmensfreiheit zum Gegenstück hat. Das liegt weit ab von den Grundsätzen, die wir vorhin als zum verfassungsrechtlichen ABC gehörend bezeichnet haben. Wie denn – sollen also nun beispielsweise Experten für Marktanteile aus privaten Medienbranchen, etwa Abgesandte von werbefinanzierten Boulevard-Radios oder Großverlagen, an die Stelle von Parteipolitikern treten? Sollen sie in Rundfunk-/Verwaltungsrat sozusagen nachrücken und mit irgendwelchen postmodernen Freundeschliques fortan das Sagen haben? Das wäre ein Ratschlag, welcher neben der Sache läge. Dergleichen zeichnete sich aber nun in Berlin hinter dem penetranten Beharren auf „Staatsfreiheit“ als künftiger Normalität ab. Dies irritierte das Podium und langweilte das Publikum, und zwar ohne dass die Moderation darauf eingerichtet gewesen wären.

10. Im Ergebnis wird über die OBS-Diskussionstagung, jedenfalls über deren offiziellen Teil, gesagt werden müssen: Thema verfehlt, trotz eines guten Starts! Das heißt aber nicht etwa, dass damit die Gremien-Studie aus der Welt wäre. Ihr kreatives Potential ist noch größtenteils unausgeschöpft, der Autor wirkt unterfordert. Inhaltlich hat sich seine Argumentation keineswegs erledigt, wie auch die zahlreichen Bezugnahmen auf Fragen der Gremienreform auf der nachfolgenden Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit erkennen lassen. Die Otto Brenner Stiftung scheint auch genügend Ressourcen zu haben, um mit dem Thema demnächst einen neuen Anlauf zu nehmen. Dass sie dazu das Zeug hat, lässt übrigens auch die eindrucksvolle Praxis des „Otto Brenner Preises für kritischen Journalismus“ vermuten, am 12.11.2013 in Berlin kulminierend in der Festrede von *Andreas Vosskuhle*: Kritischer Journalismus als Verfassungsauftrag (abgedruckt epd medien Nr. 47 vom 22.11.2013, S. 31 ff.). Als jüngstes Beispiel wohlbegründeter kritischer Intervention in Fragen der

Programmqualität sei auch noch erwähnt das OBS-Projekt: *Joachim Trebbe*, Zwischen Boulevard und Ratgeber-TV. Eine vergleichende Programmanalyse von SWR und NDR. OBS-Arbeitspapier Nr. 12, Frankfurt a.M. 2013. Alles dies ist ein Fundus, mit dem sich noch manches machen lässt.

11. Momentan scheint man in den Anstalten etwas müde, zumal dort, wo man es – wie im WDR - in letzter Zeit mit einigen Mühsalen und Anstrengungen in Angelegenheiten des Spitzenpersonals zu tun hatte. Ob der Rundfunkrat daraus gestärkt hervorgehen wird, muss sich erst noch zeigen. Auch sonst gibt es manche Gründe, die für ein Abwarten angeführt werden, so die laufenden Gesetzgebungsarbeiten auf Landesebene, eventuelle EU-Neuerungen u.ä. Und es ist nicht zuletzt der Blick nach Karlsruhe, der manch einem bange werden lässt: Was hat man da eigentlich zu gewärtigen? Werden die Richter wieder die Rute zeigen? Werden sie bei den überlieferten Gremienstrukturen schwere Verfassungsverstöße feststellen und tiefgreifende Veränderungen verlangen? Wird es gar ARD/ZDF überhaupt ans Leder gehen, so wie es orthodoxen Verfechtern des Marktrundfunks gefallen könnte? Oder hat man lediglich mit dem einen oder anderen relativ geringfügigen Eingriff zu rechnen, vielleicht ziemlich unsystematisch und modellmäßig inkonsequent, im Geiste des Durchwurstelns?

12. Die Bandbreite der Lehrmeinungen über Staatsfunktionen im Medienbereich ist nach und nach größer geworden, wie sich jüngst wieder auf der Potsdamer Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit gezeigt hat. Wer sich darin zurechtfinden will, wird sich auch auf die jeweiligen ideellen Grundlagen einlassen müssen. Er wird sich mit der heutigen Modellvielfalt und Modellkonkurrenz beizeiten vertraut machen, auch die eigene Position vor diesem Hintergrund legitimieren und abklären und sich so seinen eigenen Pfad bahnen müssen. Hierum wird auch das Bundesverfassungsgericht nicht herumkommen.

13. Wir sollten das Hohe Gericht damit allerdings nicht allein lassen. Auch vor und nach dem derzeit entstehenden ZDF-Urteil wird ein wohlinformiertes und kräftiges, von der Public-Service-Idee inspiriertes Mit- und Weiterdenken gefragt sein. So etwas in Gang zu bringen und kompetent zu fördern, ist gerade auch das Metier der Otto Brenner Stiftung. Dazu gehört auch der gedachte neue Anlauf bei der Gremien-Reform, mit dem Wolfschen Gutachten als Diskussionsstoff und Antriebskraft im zweiten Durchgang. Dafür ist es noch nicht zu spät, man sollte dies aber auch nicht auf die lange Bank schieben.

14. Solche wissenschaftlich begleiteten gesellschaftlichen Diskurse über medienspezifische Reformfragen können, wie das Beispiel zeigt, außerhalb der Rundfunkanstalten in Gang kommen, und sie können bei günstigem Verlauf in deren Inneres ausstrahlen. Auch andernorts, gerade auch in Nordrhein-Westfalen, wird nach mehr externer wissenschaftlicher Unterstützung in anstehenden Regulierungsangelegenheiten Ausschau gehalten, so von Staatssekretär *Marc Jan Eumann* in einem Grußwort zu der Tagung „Herausforderungen und Chancen von Connected TV“ des Instituts für Rundfunkökonomie am 3.7.2013 in Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/-institut/aktuelles/2013/2013-08-01.php. Dort ist an bestehende Kölner Universitätsinstitute gedacht. Im Ausgangspunkt rundfunknäher, nämlich auf das Marler Adolf-Grimme-Institut konzentriert, *Schwall-Düren*, Vorlage 16/246, unter VI zu dem Leitprojekt „Fortentwicklung des Grimme-Instituts als Diskursforum für die digitale Gesellschaft“. Das Neueste ist auf diesem Gebiet dem Vernehmen nach eine Absprache von Landesregierung und Landesanstalt für Medien NRW (LfM), wonach unter dem Dach der LfM in Düsseldorf eine aus Haushaltsmitteln der LfM zu finanzierende, von einem Beratungsgremium mit Experten aus Wissenschaft und Medien sowie „anderen relevanten Wirtschaftsbereichen“ zu begleitende „Stiftung Vielfalt und Partizipation“ als gemeinnützige GmbH gegründet werden soll (so epd medien Nr. 238a vom 11.12.2013).

15. Alles dies sind Aspekte eines aktuellen Themas, welches auch in der Debatte über die OBS-Gremien-Studie anklingt, wenn hier von einer ARD-zentralen „öffentlich-rechtlichen Wissenschafts-Tochter“ mit gremienrelevanten, durchaus substantiellen gebündelten Unterstützungsaufgaben die Rede ist (vgl. *Anke Bohnsack*, Statement in der IÖR-Debatte). Stets geht es dabei um eine funktionell angemessene Zuordnung von Rundfunk und Wissenschaft, tunlichst auch von Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit, dies auch innerhalb einer wohl situierten, relativ autonomen Denkwerkstatt. Da bleibt noch viel zu tun.

(Überarbeitete und aktualisierte Fassung des Statements, Stand: 14.1.2014)