



Kleine Anfrage

des Abgeordneten Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

und

Antwort

der Landesregierung - Ministerpräsident

Überlegungen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Vorbemerkung: In neuerer Zeit werden verschiedene Vorschläge zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterbreitet, etwa von der Initiative "Open ARD ZDF", von Seiten der Monopolkommission (BT-Drs. 16/2460), der Otto-Brenner-Stiftung (Wolf 2013) und des Steuerzahlerinstituts (Herrmann 2013). Es wird auf die übliche Frist verzichtet.

1. Wie steht die Landesregierung zu den folgenden Vorschlägen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (bitte für jeden Vorschlag einzeln beantworten):

Vorbemerkung der Landesregierung:

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, den Schleswig-Holstein mit trägt (also insbesondere der NDR, auch als Teil der ARD, das ZDF und Deutschlandradio), findet seine rechtlichen Grundlagen in Staatsverträgen der Länder (insbesondere im Rundfunkstaatsvertrag, NDR-Staatsvertrag, ZDF-Staatsvertrag, Deutschlandradio-Staatsvertrag). Reformen erfordern daher übereinstimmende Standpunkte aller Regierungen der jeweils beteiligten Länder in der Form des Abschlusses eines Änderungsstaatsvertrages, dem anschließend alle Landesparlamente der vertragschließenden Länder zustimmen müssen. Wichtig ist deshalb, gemeinsam Standpunkte zu erarbeiten, die Aussicht haben, am Ende die Einstimmigkeit der vertragschließenden Länder zu finden.

- a) Die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit nicht die journalistisch-redaktionelle Tätigkeit betroffen ist, sei klarzustellen.

Antwort:

In einem Schreiben vom 07.02.2014, das die Staatskanzlei von Mecklenburg-Vorpommern (als zurzeit federführendes Land der Rechtsaufsicht über den NDR) im Namen der vier NDR-Staatsvertragsländer an den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages gesandt hatte, wird ausgeführt, dass es richtig sei, dass der NDR-Staatsvertrag derzeit keine ausdrückliche Regelung enthält, welches Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz auf ihn anwendbar ist. Eine Anwendung eines dieser in etwa gleichlautenden Gesetze sei sinnvoll und geboten.

Sobald die Länder Änderungen rundfunkrechtlicher Staatsverträge in Angriff nehmen, würde die Landesregierung den Punkt Informationszugang für die Tagesordnung dieser Staatsvertragsverhandlungen vorschlagen.

- b) Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft wie Bürger- und Menschenrechtsorganisationen sowie gewählte Zuschauervertreter müssten in den Rundfunkräten vertreten sein.

Antwort:

In einem Normenkontrollverfahren (siehe auch Antwort zu Frage v)) prüft das Bundesverfassungsgericht zurzeit, ob die Zusammensetzung des Fernseh Rates und des Verwaltungsrates des ZDF verfassungskonform ist. Hierbei wird das Gericht auch zu der Frage der Einbeziehung verschiedener Gruppen Stellung nehmen. Auf Basis der Entscheidung in diesem Verfahren werden die Länder die Zusammensetzung aller Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegebenenfalls zu überprüfen haben. Hierzu werden auch die genannten Gruppen gehören. Die bisherige Entsendung durch gesellschaftliche Gruppen führt dazu, dass im Rahmen der jeweiligen Gesamt-Mitgliederzahl die Zusammensetzung größtmöglich ein Spiegelbild der Gesellschaft ergibt.

- c) Sitzungen der Rundfunkräte hätten mit Ausnahme von Personalangelegenheiten öffentlich stattzufinden, Protokolle und Beschlüsse seien zu veröffentlichen (siehe RBB).

Antwort:

Der Vorschlag, dass Rundfunkräte öffentlich tagen sollten, ist in zurückliegender Zeit mehrfach Gegenstand von Staatsvertragsverhandlungen gewesen. Die Einstimmigkeit der Länder war in diesem Punkt jedoch vor allem aus folgendem Grund nicht zu erreichen. Wesentlichste Aufgabe der Rundfunkräte ist es, Programmstrategien, Änderungen von Programmformaten, Innovationen und andere Essentials zu diskutieren und zu entscheiden. Es würde die öffentlich-rechtlichen Anstalten im publizistischen Wettbewerb schwächen, wenn alle Planungen von neuen Attraktionen so-

fort öffentlich würden. Zu begrüßen ist es, dass die Anstalten – nicht zuletzt auch wegen der fehlenden Öffentlichkeit der Sitzungen - auf ihren Homepages verstärkt und umfangreich allgemein interessierende Informationen insbesondere auch über die Arbeit der Gremien zugänglich machen.

- d) Dokumente der Rundfunkräte (z.B. Auswertungen des Zuschauererechos, Tätigkeitsbericht des Intendanten, Filmförderpolitik, Transparenzberichte zu Kooperationen, Sponsoring und Bestellungen) seien zu veröffentlichen.

Antwort:

Bereits zur Frage c) ist darauf hingewiesen worden, dass die Anstalten ihre Anstrengungen erheblich verstärkt haben, auf ihren Homepages durch vielfältige Informationen die Transparenz zu erhöhen. Auf gesetzlicher Grundlage (siehe z. B. § 32 Absatz 4 des NDR-Staatsvertrages, § 30 a Absatz 4 ZDF-Staatsvertrag) sind der Jahresabschluss, der Konzernlagebericht bzw. wesentliche Teile des Geschäftsberichts zu veröffentlichen. Der Geschäftsbericht hat Einblick auch in die Beziehungen zu Beteiligungsunternehmen zu geben. Nach § 11 e des Rundfunkstaatsvertrages veröffentlichen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio ferner alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über Qualität und Quantität der bestehenden Angebote sowie die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote. Umfassende Daten zur Finanzsituation, Finanzbedarfsermittlung und zu Sparanstrengungen enthalten die KEF-Berichte, die auf der Homepage der KEF für jedermann zugänglich sind. Auf den Homepages der Landesrechnungshöfe sind ihre jährlichen Bemerkungen veröffentlicht, die auch Informationen zu den Prüfungen bei den Rundfunkanstalten enthalten, soweit solche im jeweiligen Berichtszeitraum stattgefunden haben. Umfassend berichten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über Forschungsergebnisse, insbesondere in den regelmäßig erscheinenden „Media Perspektiven“, die der Hessische Rundfunk in Zusammenarbeit mit der ARD-Werbung herausgibt. Darüber hinaus ist kein weiterer Bedarf an regulatorischer Vorgabe ersichtlich.

- e) Auskunfts- und Einsichtsrechte der Gremienmitglieder seien auszubauen.

Antwort:

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben sind dem Rundfunkrat und seinen Ausschüssen von dem Intendanten und vom Verwaltungsrat Auskünfte zu erteilen und Einsicht in die Unterlagen des NDR zu gewähren (§ 18 Absatz 4 des NDR-Staatsvertrages). Der Staatskanzlei sind im Rahmen ihrer Tätigkeit bzw. Mitwirkung bei der Rechtsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Probleme und Defizite hinsichtlich der Auskunfts- und Einsichtsrechte der Gremienmitglieder bekannt geworden.

- f) Dem Rundfunkrat sei ein Recht auf Heranziehung externen Sachverständigen (z. B. Medienforschung und Sachverständige) einzuräumen.

Antwort:

Der Staatskanzlei sind im Rahmen ihrer Tätigkeit bzw. Mitwirkung bei der Rechtsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Probleme und Defizite hinsichtlich der Heranziehung von externem Sachverstand bekannt geworden, wenn der Rundfunkrat eine solche beschlossen hat.

- g) Rundfunkratsmitglieder seien zur Berichterstattung gegenüber den entsendenden Organisationen über ihre Tätigkeit zu verpflichten (Rückkoppelung).

Antwort:

Die Mitglieder der Rundfunkräte haben nach ihrer Entsendung durch eine Organisation bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten; sie sind in ihrer Amtsführung an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (siehe z. B. § 19 Absatz 2 des NDR-Staatsvertrages). Diese absolut unabhängige Stellung dient der Sicherung der Rundfunkfreiheit. Das Gebot der Rückkoppelung käme daher nicht in Betracht. Unberührt bleibt die Möglichkeit des Mitgliedes des Rundfunkrates, nach eigener unabhängiger Entscheidung über seine Tätigkeit zu berichten, sofern sie keine vertraulichen Gegenstände betrifft.

- h) Nach dem Vorbild des WDR seien sämtliche Bezüge des Intendanten und der vom Verwaltungsrat gewählten Direktoren individuell mit Namenszuordnung für jedermann nachlesbar zu veröffentlichen, wobei auch zwischen dem Fixum und etwaigen erfolgsbezogenen Komponenten zu differenzieren sei.

Antwort:

Die Landesregierung spricht sich dafür aus, in kommende Verhandlungen zur Änderung des NDR-, ZDF- und Deutschlandradio-Staatsvertrages die Überlegung mit einzubeziehen, ob in diese Staatsverträge eine Regelung entsprechend § 41 Absatz 4 des WDR-Gesetzes aufgenommen werden sollte. Sie begrüßt es, dass inzwischen fast alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (darunter der NDR) auf Presseanfragen hin die Gehälter ihrer Intendantinnen oder Intendanten veröffentlicht haben.

- i) Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollten verpflichtet werden, zu veröffentlichen, für welche Unternehmen öffentlich-rechtliche "Meinungsmacher" (z.B. Nachrichtenredakteure und -moderatoren) nebenher tätig seien und welche Honorare sie dafür erhielten.

Antwort:

Die Landesregierung geht davon aus, dass die Programmverantwortlichen und die Gremien der Anstalten schon im Interesse der Rundfunkfreiheit Nachrichtenredakteuren und -moderatoren keine maßgeblichen Nebentätigkeiten für Unternehmen gestatten.

- j) Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollten verpflichtet werden, Jahresbilanzen und Budget (geordnet nach Programmsparten und Sendungen), Sponsoring- und Werbeverträge sowie sonstige Verträge größeren Volumens (z.B. Sportrechte) in vergleichbarer Form zeitnah und detailliert zu veröffentlichen, etwa nach Maßgabe der Vorschläge von "Open ARD ZDF".

Antwort:

Auf die Antwort zu Frage d) wird hingewiesen. Die Möglichkeiten detaillierter Veröffentlichungen zu einzelnen Verträgen finden ihre Grenzen, wenn wirtschaftliche Interessen der Anstalten im Wettbewerb und schutzwürdige Daten Dritter der Veröffentlichung entgegenstehen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind zu wahren.

- k) Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollten verpflichtet werden, ihre finanziellen Beziehungen zu ihren kommerziellen Tochterunternehmen offenzulegen. Das Beteiligungsmanagement sei ebenso offenzulegen wie Medienpartnerschaften und Kooperationen.

Antwort:

Die Bedingungen für die kommerziellen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und für ihre Beteiligung an Unternehmen sind im Einzelnen in den §§ 16 a und 16 b des Rundfunkstaatsvertrages geregelt. In den §§ 16 c und 16 d des Rundfunkstaatsvertrages finden sich detaillierte Regelungen zur Kontrolle der Beteiligung an Unternehmen und zur Kontrolle der kommerziellen Tätigkeiten, insbesondere auch zu den Offenlegungspflichten gegenüber den Aufsichtsgremien, Wirtschaftsprüfern, Landesrechnungshöfen, Landesregierungen, Landtagen und gegenüber der KEF. Zur Frage der Veröffentlichungen bezüglich dieses Bereiches wird auf die Antwort zu Frage d) hingewiesen.

- l) Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollten verpflichtet werden, für die Vergabe von Produktionsaufträgen einen Verhaltenskodex aufzustellen.

Antwort:

Bereits bei Unterzeichnung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages am 18.12.2008 haben alle Länder in einer Protokollerklärung ihre Auffassung bekräftigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Bereich Film- und Fernsehproduktionen Unternehmen sowie Urheber und Leistungsberechtigten ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte gewähren soll. Die Länder forderten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf, dazu in ihren Selbstverpflichtungen nähere Aussagen zu treffen. Dies war der Ausgangspunkt dafür, dass ARD und ZDF mit der Allianz Deutscher Produzenten, die rund 220 Produktionsunternehmen aus den Bereichen Animation, Kinofilm, TV-Entertainment, TV-Fiktion, Werbung und Dokumentation vereint, jeweils Eckpunkte der Zusammenarbeit vereinbarten. Zuletzt wurden die Verabredungen mit dem ZDF am 29.07.2013 verbessert. Die Eckpunktevereinba-

zung für ausgewogene Vertragsbedingungen mit der ARD wurde aktuell am 24.01.2014 einvernehmlich fortentwickelt. Näheres ist unter www.produzentenallianz.de ersichtlich.

- m) Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollten verpflichtet werden, Produktionsaufträge im Wege offener Ausschreibung zu vergeben, auch wenn sie über privatrechtliche Tochterfirmen vergeben werden.

Antwort:

Die Landesregierung geht davon aus, dass das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und die Marktkonformität bei Produktionsaufträgen eingehalten werden, egal auf welchem Weg die Aufträge vergeben werden. Die Belange der Rundfunkfreiheit bleiben unberührt.

- n) Die Vergabe von Produktionsaufträgen sei einer unabhängigen Kontrolle durch Rundfunkgremien und/oder die Rechnungshöfe zu unterwerfen, auch wenn sie über privatrechtliche Tochterunternehmen erfolge.

Antwort:

Hinsichtlich der Kontrolle der Beteiligung an Unternehmen wird auf die Antwort zu Frage k) verwiesen. Nach § 18 Absatz 3 Nummer 6 des NDR-Staatsvertrages ist es Aufgabe des Rundfunkrates, über die Übernahme von Verpflichtungen im Wert von mehr als 2,5 Mio. Euro bei Verträgen über Herstellung, Erwerb, Veräußerung und Auswertung von Programmteilen oder entsprechenden Rechten zu entscheiden. Im Übrigen entscheiden die Rundfunkräte insgesamt über den jeweiligen Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan. Die Prüfungen der Rechnungshöfe erstrecken sich auf die Wirtschaftsführung insgesamt.

- o) Das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt sei (ggf. indiziert) durch eine Obergrenze zu budgetieren, so dass neue Angebote gegenzufinanzieren seien.

Antwort:

Dieser Vorschlag ist mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere 8. Rundfunk-Urteil vom 22.02.1994 – BVerfGE 90, 60 -107) unvereinbar. Danach muss die Gebühren- (heute: Beitrags-) Festsetzung staatsfrei organisiert werden. Es dürfe keine Programmleitung durch die Gebührensatzung betrieben werden. Der Finanzbedarf dürfe nur bezüglich des Rundfunkauftrags, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüft werden. Dazu sei ein Verfahren erforderlich, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die erforderlichen Mittel gewährleistet und zugleich staatliche Einflussnahme ausschließt. Die Länder haben dieses Verfahren im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag ausgestaltet. Danach ist die Überprüfung und Feststellung des Finanzbedarfs der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (KEF) übertragen. Die Ermittlungen und Feststellungen der KEF basieren dabei in der Praxis zum Teil auf Indexierungen, welche die KEF zusammen mit den Anstalten entwickelt hat.

- p) Ausgaben für Sportgroßereignisse seien auf einen bestimmten Anteil des Programmaufwands fest zu begrenzen.

Antwort:

Mit Blick auf die von Verfassung wegen garantierte Rundfunkfreiheit und die sich darauf gründende Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürfte dieser Reform-Vorschlag kaum die erforderliche Einstimmigkeit im Länderkreis finden. Finanzielle Vorgaben durch Staatsvertrag für die Programmgestaltung würden das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks verletzen (siehe hierzu auch Antwort zu Frage o)).

- q) Die Ausgaben für Internetaktivitäten seien verbindlich auf einen bestimmten Anteil des Programmaufwands zu begrenzen.

Antwort:

Auch hinsichtlich dieses Vorschlages wird auf die Antworten zu den Fragen o) und p) hingewiesen.

In ihrem 19. Bericht führt die KEF aus, dass die Onlineangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio immer stärker genutzt werden, was sich auf die Kosten auswirkt. Die Gesamtkosten betragen nach den Ausführungen der KEF bei ARD, ZDF, Deutschlandradio und ARTE für 2013 bis 2016 792,4 Mio. Euro, also durchschnittlich rund 200 Mio. Euro pro Jahr. Das sind ca. 2,5 % des jährlichen Beitragsaufkommens. In der Gesamtsumme für 2013 bis 2016 sind 45,4 Mio. Euro für Untertitelung und Audiodeskription enthalten (Barrierefreiheit). Die Kostensteigerungen sind vor allem der anhaltenden Nachfrage sowie dem Ausbau der Barrierefreiheit geschuldet. Eine Beschränkung der Ausgaben im Internet widerspricht dem Gebot der Technologieneutralität.

- r) Die Pflicht zur Depublikation sei abzuschaffen.

Antwort:

Am 12.02.2014 hat die Rundfunkkommission der Länder auf Ebene der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien folgenden Beschluss gefasst: „Die Rundfunkkommission nimmt zur Kenntnis, dass die Telemedienangebote von ARD und ZDF auf einem Konzept für nicht-sendungsbezogene Angebote beruhen. Die Rundfunkkommission nimmt in Aussicht, die Regelungen zur Beauftragung von Telemedien einer generellen Prüfung zu unterziehen und in diesem Zusammenhang auch eine Abänderung der 7-Tage-Regelung für sendungsbezogene Telemedien zu prüfen.“

- s) Öffentlich finanzierte Inhalte seien verpflichtend unter freien Lizenzen zur Weiterverwendung freizugeben.

Antwort:

Ein absolutes System freier Lizenzen dürfte mit dem Grundsatz der Wirt-

schaftlichkeit kaum vereinbar sein. Die Einhaltung dieser Vorgabe liegt aber im Interesse des Beitragszahlers.

- t) Die Behandlung von Beschwerden solle einem unabhängigen Beschwerdeausschuss übertragen werden, dessen Entscheidungen zu veröffentlichen seien.

Antwort:

Beschwerdeangelegenheiten werden auf der Grundlage einer Beschwerdeordnung von den Rundfunkräten entschieden und schriftlich beantwortet. Die Mitglieder der Rundfunkräte sind unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Jedem Beschwerdeführer steht es frei, sein Anliegen und die Antwort darauf zu veröffentlichen. Zu Entscheidungen in bedeutenden Beschwerdeangelegenheiten von öffentlichem Interesse sind Pressemitteilungen des Rundfunkrates durchaus üblich. Eine Vielzahl von Beschwerden betrifft auf den persönlichen Geschmack bezogene Programmkritiken, die meist nicht von öffentlichem Interesse sind. Im Übrigen unterliegen auch Beschwerdeangelegenheiten der Rechtsaufsicht.

- u) Zuschauer sollten über die Möglichkeit einer "Programmbeschwerde" hinaus aktiv an der Programmgestaltung beteiligt werden, etwa durch Abstimmungen über einzelne Formate oder den Haushalt der Rundfunkanstalten ("Bürgerhaushalt").

Antwort:

Die plural zusammengesetzten Rundfunkräte vertreten die Allgemeinheit innerhalb der Rundfunkanstalten. In dieser gesellschaftlichen Funktion beraten sie den Intendanten zu einzelnen Programmformaten und zur Programmgestaltung insgesamt und beschließen den Haushalt der Rundfunkanstalt. Durch intensive Forschung werden die Interessen der Zuschauerinnen und Zuschauer laufend als Grundlage der Programmplanung ermittelt. Zuschauer-Abstimmungen erscheinen eher als theoretisches Modell, bei dem zu fragen ist, wie es mit vertretbarem Aufwand regelmäßig zu repräsentativen, allgemein akzeptierten Ergebnissen führen könnte.

- v) Zurückdrängung des parteilichen und staatlichen Einflusses in den Rundfunkräten und -gremien, namentlich im Fall des ZDF.

Antwort:

Mit der Frage, ob die Gremien des ZDF verfassungsgemäß zusammengesetzt sind, ist zurzeit das Bundesverfassungsgericht befasst. Ausgangspunkt dafür ist ein Normenkontrollverfahren, welches das Land Rheinland-Pfalz bezogen auf die Regelungen im ZDF-Staatsvertrag veranlasst hat. Auf der Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die in diesem Jahr erwartet wird, werden die Länder die Regelungen zur Zusammensetzung der Gremien des ZDF und gegebenenfalls anderer Rundfunkgremien überprüfen.

2. Für welche der genannten Punkte will sich die Landesregierung konkret einsetzen und wann?

Antwort:

Folgende Punkte für Fortentwicklungen des Rechts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeichnen sich ab bzw. werden im Länderkreis zurzeit gemeinsam geprüft oder von der Landesregierung unterstützt:

- Überprüfung der Zusammensetzung der Rundfunkgremien je nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts,
- Fortentwicklung des Telemedienauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (insbesondere der 7-Tage-Regelung),
- Klarstellung hinsichtlich des Informationszugangs beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk,
- Einfügung einer Regelung entsprechend § 41 Absatz 4 des WDR-Gesetzes.

Anstehende schwerpunktmäßige Reform-Überlegungen sind ferner:

- Änderung des Programmauftrags bei den digitalen Spartenkanälen (betr. trimediales Jugendangebot),
- ggf. Folgerungen aus dem 19. KEF-Bericht,
- Evaluierung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages,
- Überprüfung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages.