

Dr. Christine Horz  
Throner Str. 9  
60385 Frankfurt  
c/o  
Initiative für einen Publikumsrat  
[www.publikumsrat.de](http://www.publikumsrat.de)  
publikumsrat@gmx.de

23.01.2015

An den  
Schleswig-Holsteinischen Landtag  
Postfach 7121  
24171 Kiel  
Innen- und Rechtsausschuss  
Barbara Ostermeier  
Die Vorsitzende

<p>Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/3932</p>
---

### **Schriftliche Stellungnahme der Initiative für einen Publikumsrat zu folgenden Anträgen**

**NDR-Staatsvertrag weiterentwickeln** Antrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/1761

**NDR transparenter, partizipativer und bürgerfreundlicher gestalten** Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1834

Sehr geehrte Frau Ostermeier, sehr geehrte Damen und Herren,

stellvertretend für die Initiative für einen Publikumsrat nehme ich hiermit die Gelegenheit wahr, um schriftlich zu o.g. Anträgen Stellung zu nehmen.

Die Initiative für einen Publikumsrat schließt sich in allen Punkten des Antrags der Fraktion der PIRATEN an (Drucksache 18/1761). Dies begründen wir insbesondere damit, dass dieser Antrag vergleichsweise konkrete und zielführende Vorschläge macht, wie der NDR-Staatsvertrag transparenter, partizipativer und bürgerfreundlicher gestaltet werden kann.

Zu einigen Punkten des o.g. Antrags der PIRATEN, die aus der Sicht der Initiative für einen Publikumsrat besonders wichtig erscheinen, möchten wir im Folgenden ausführlicher Stellung nehmen. Des weiteren möchten wir den Antrag der PIRATEN durch weitere Aspekte ergänzen.

#### **Zu 2. d) des Antrags der Fraktion PIRATEN:**

Die Initiative für einen Publikumsrat betrachtet die Veröffentlichung der Mittelverwendung als sehr wichtig, weil jeder Haushalt in Deutschland zur Zahlung der Rundfunkbeiträge verpflichtet ist und die Beitragszahlenden als Finanziere öffentlich-rechtlicher Medien u.E. ein Anrecht darauf haben zu erfahren, wie diese Mittel verwendet werden. Die Transparenz der Mittelverwendung wird von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten häufig mit der

Begründung zurückgewiesen, es handele sich um wettbewerbsrelevante Daten, deren Offenlegung der betreffenden Anstalt unter Umständen Schaden im umkämpften Medienmarkt zufügen könne. Wir halten dieses Argument für nicht stichhaltig, denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinen „Rundfunkurteilen“ den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Medien gegenüber privat-wirtschaftlich organisierten Rundfunkanstalten eindeutig bestimmt und erst kürzlich wieder bestätigt. Sie sollen eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur gewährleisten (siehe u.a. 4. Rundfunkurteil des BVerfG, Nov. 1986). Zwar spielen im dualen System auch marktliche Gegebenheiten eine Rolle, doch diese entbinden den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Telemedienangebote nicht von dieser Verpflichtung. Öffentlich-rechtliche Anstalten unterscheiden sich folglich grundsätzlich von privat-wirtschaftlichen Rundfunkanstalten und unterliegen spezifischen Anforderungen. Öffentlich-rechtliche Anstalten dienen der demokratischen Meinungsbildung und erfüllen wichtige Funktionen für Staat und Gesellschaft. Sie erhalten gerade deshalb Rundfunkbeiträge der Bürger, damit sie diesen Funktionsauftrag ungeachtet des Wettbewerbs erfüllen können.<sup>1</sup> Die Transparenz der Mittelverwendung kann u.E. einer „Konkurrenz um Qualität“ in den Medien dienen und gibt Bürgern die Möglichkeit der Außenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

**Zu 3.:** „Aufnahme von Bestimmungen, die eine angemessene Berücksichtigung von Radio- und Fernsehbeiträgen ...sowie interkultureller Programmangebote verankert.“

Die Initiative für einen Publikumsrat unterstützt ganz besonders diese Forderung, die der programmlichen Berücksichtigung von gesellschaftlichen Minderheiten dient. Sie gehören zur offenen Gesellschaft und Kultur in Deutschland und beteiligen sich zu einem guten Teil mit ihren Rundfunkbeiträgen. Folglich sollten sie sich auch angemessen im Programm wiederfinden können. Alleine die zwanzig Prozent der Bevölkerung, welchen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird, beteiligen sich mit Millionenbeträgen am Beitragsvolumen des ÖRR.

Die Initiative für einen Publikumsrat möchte zwei Punkte zu Top 3. in o.g. Antrag ergänzen:

1. Neben der friesischen und dänischen Minderheit existiert in Schleswig-Holstein eine weitere anerkannte Minderheit, die jedoch im Antrag nicht erwähnt wurde, nämlich die deutschen Sinti und Roma. Als erstes Bundesland hat Schleswig-Holstein am [14. November 2012](#) die deutschen Sinti und Roma als Minderheit in die Landesverfassung aufgenommen. Diesen innovativen Schritt sollte der NDR-Staatsvertrag widerspiegeln. In den Programmen des NDR sollten deren Sprachen, Lebensstile, Geschichte(n) und Kulturen stärker als bisher berücksichtigt werden. Vor allem sollten Sinti und Roma in den Programmen selbst zu Wort kommen können und Sitz und Stimme im NDR-Rundfunkrat erhalten (s. unten).
2. Neben interkulturellen Programmen, die dem Verständnis *zwischen* den Kulturen dienen können, empfehlen wir auch *transkulturelle* Programmangebote in den NDR-Staatsvertrag aufzunehmen. Die Forschung macht seit längerem darauf aufmerksam, dass sich nicht nur in den klassischen Einwanderungsländern, sondern auch in Deutschland vielfältige Milieus herausgebildet haben. Der Begriff [Super-Diversity](#), der von dem Max-Planck-Forscher Steven Vertovec geprägt wurde, verdeutlicht, dass eine eindeutige Zuordnung in „migrantisch“ oder nicht häufig gar nicht mehr trennscharf getroffen werden kann. Diese Milieus wiederum sind an der Entstehung

---

<sup>1</sup> Vgl. High Level Group on Media Freedom and Pluralism (Vike-Freiberga; Däubler-Gmelin; Hammersley; Pessoa-Maduro): A Free and Pluralistic Media to sustain European Democracy. Brüssel 2013

neuer Kulturformen beteiligt, die als Transkulturen bezeichnet werden<sup>2</sup>. Sie verhalten sich häufig „quer“ zu hergebrachten Vorstellungen einer (national- bzw. religiös, sprachlich bedingten) Kultur. Transkulturelle Programmangebote können folglich das Verständnis dafür schaffen, dass in Deutschland eine Traditionsbildung eingesetzt hat, die eine Einteilung in „Wir“ und „die Anderen“ zunehmend folkloristisch bzw. rassistisch erscheinen lässt. Durch transkulturelle Programmplanung gelänge es auch jene gesellschaftlichen Gruppen ins Programm zu holen, die bislang kaum berücksichtigt werden. Der Spaltung der Gesellschaft würde entgegengewirkt und dem Bildungs- und Informationsauftrag gedient.

3. Im NDR-Staatsvertrag sollten Diversity-Schulungen für alle Führungskräfte sowie alle an der Produktion beteiligten Mitarbeiter/innen verpflichtend festgeschrieben werden, damit entsprechende Vorgaben der UNESCO umgesetzt und europäische Werte im Sender und seinen Programmen stärker widerspiegelt werden. Die EBU, der europäische Dachverband der öffentlich-rechtlichen Medien hat zu diesem Zweck bereits im Jahr 2008 ein Diversity-Toolkit mit vielen praktischen Übungsbeispielen für die Mitarbeiter im ÖRR herausgegeben, das jedoch in den meisten Redaktionen nicht bekannt ist.<sup>3</sup>
4. Ebenfalls sollte im NDR-Staatsvertrag festgeschrieben werden, dass der Sender NDR eine unabhängige Stelle für einen Diversity-Beauftragten schafft, der u.a. die Schulungen der Mitarbeiter/innen koordiniert, ein Diversitätskonzept zur personal- und programmbezogenen Umsetzung von Diversity formuliert und jährlich einen NDR-Diversity-Bericht veröffentlicht.

#### **Zu 4. a)**

Die Initiative für einen Publikumsrat schlägt vor, nicht nur einen Sitz für die Minderheiten im NDR-Staatsvertrag festzuschreiben, sondern *je* einen Sitz für die drei anerkannten Minderheiten Friesen, Dänen und Sinti&Roma. Des weiteren sollte ein Sitz als Vertretung der muslimischen Religionsgemeinschaften, je ein Sitz für europäische und außereuropäische Migranten und Migrantinnen sowie ein Sitz für People-of Colour festgeschrieben werden.

Der NDR-Rundfunkrat sollte in seiner zukünftigen Zusammensetzung die vom BverfG in seinem „ZDF-Urteil“ vom 25. März 2014 geforderte „Dynamisierung“ des Gremiums berücksichtigen, so dass umgehend auf aktuelle Entwicklungen in der Gesellschaft reagiert und einer „Versteinerung“ entgegengewirkt werden kann.<sup>4</sup> Um dies zu gewährleisten sollte eine ständige Kommission, die wechselnd mit Medien- und Kommunikationswissenschaftlern, Medienethikern u.a. Diskutanden besetzt ist, in regelmäßigen Abständen beraten, wer in den Gremien vertreten sein soll. Zudem muss eine breite öffentliche Debatte über die Zusammensetzung der Gremien angestoßen werden, deren Anfang mit dieser Schriftlichen Anhörung bereits gemacht ist.

Insbesondere sind bei der Neubesetzung der NDR-Gremien auch Personen und Gruppen zu berücksichtigen, die bisher nicht organisierte Interessen vertreten. Es sollte u.E. darauf geachtet werden, dass auch Personen berücksichtigt werden, die z.B. aus unteren

---

<sup>2</sup> Welsch, Wolfgang: Was ist eigentlich Transkulturalität? <http://www2.uni-jena.de/welsch/> (23.01.2015)

<sup>3</sup> Das Diversity-Toolkit kann hier heruntergeladen werden (Praxisbeispiele auf CD nur in der Papierversion): <http://fra.europa.eu/en/publication/2008/diversity-toolkit-factual-programmes-public-service-television> (23.01.2015)

<sup>4</sup> BverfG: Entscheidung zur Normenkontrollklage: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20140325\\_1bvf000111.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20140325_1bvf000111.html) (23.01.2015)

Einkommens- und Bildungsschichten kommen, um nicht nur eine kulturelle, sondern auch die *soziale* Vielfalt des Rundfunk- und Verwaltungsrats zu gewährleisten.

Die Initiative für einen Publikumsrat empfiehlt ferner, Angebote für die regelmäßige Weiterqualifizierung aller NDR-Rundfunkratsmitglieder im Hinblick auf ihr Mandat im NDR-Staatsvertrag festzuschreiben.

#### **Zu 4. c):**

Mit Nachdruck unterstützt die Initiative für einen Publikumsrat den Antragspunkt der Fraktion PIRATEN, die Einrichtung eines gewählten Publikumsrats im neuen NDR-Staatsvertrag vorzusehen.

Die Initiative für einen Publikumsrat wurde mit Einführung des haushaltsabhängigen Rundfunkbeitrags im Jahr 2013 gegründet und betrachtet ihre Hauptaufgabe darin, sich für die Etablierung von Publikumsräten einzusetzen.<sup>5</sup> Diese Idee ist keineswegs neu und wird bereits seit zwanzig Jahren in ähnlicher Form in Deutschland diskutiert.<sup>6</sup> Aufgrund der Spezifik des NDR empfiehlt es sich Regionalgruppen zu bilden, die den vier Landesfunkhäusern zuzuordnen sind. Ein Beispiel hierfür bilden die britischen „Audience Councils“ des BBC Trust.<sup>7</sup>

Einen Sitz für eine/n gewählte/n Publikumsvertreter/in im NDR-Staatsvertrag festzuschreiben betrachten wir hingegen als Minimalforderung, wobei der Sitz mittel- bis langfristig von vielfältig besetzten und gewählten Publikumsräten ersetzt werden sollte.

Ergänzend empfiehlt die Initiative für einen Publikumsrat, dass im NDR-Staatsvertrag die Stelle einer *unabhängigen* Ombudsperson festgeschrieben wird, die als zentrale Anlaufstelle für Lob, Kritik und Anregungen des Publikums fungiert. Die Ombudsperson sollte ferner öffentlichkeitswirksam in Erscheinung treten und seine/ihre Funktion bekannt machen. Er/sie sollte alle Publikumsrückmeldungen auswerten, diese Auswertung veröffentlichen und berechtigte Kritik mit der Bitte um Stellungnahme an den Sender weiterleiten, wie am Beispiel der Ombudsstelle in der Fernseh- und Radiogesellschaft SRG Deutschschweiz deutlich wird.<sup>8</sup> In der Schweiz existiert mit der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI) sogar eine übergeordnete Stelle, die zur Rechtsprechung befugt ist.

Das gegenwärtige System der Zuschauerrückmeldung hierzulande ist intransparent und wenig bürgernah. Es bietet lediglich Einzelnen, jedoch nicht dem Publikum als ganzes einen Überblick, welche Themen von welcher Stelle wie beantwortet wurden. Die aktuellen Regelungen zum Eingaberecht unter §13, NDR-Staatsvertrag erscheinen uns nicht ausreichend, da der Intendant kraft seiner Funktion keine unabhängige Position einnehmen kann. Zudem ist dort nicht vermerkt, dass der Intendant dazu verpflichtet ist, auf Eingaben zu antworten.

Darüberhinaus gibt es in der Kommunikationswissenschaft eine breite Zustimmung zu der These, dass das öffentlich-rechtliche Rundfunkmodell eine Allianz mit dem Publikum schmieden muss, will es zukünftig in einem dynamischen Medienmarkt bestehen und gegen

---

<sup>5</sup> <http://www.publikumsrat.de/ueber-uns/erlanger-erklaerung/> (23.01.2015)

<sup>6</sup> Eine gute Zusammenfassung bis 2005 bietet: Weichert, Stephan Alexander: Stiftung Medientest. Die Stimme des Publikums. In: Medienheft, 4. Juli 2005. Online abrufbar unter:

[http://www.medienheft.ch/kritik/bibliothek/k24\\_WeichertStephanAlexander.html](http://www.medienheft.ch/kritik/bibliothek/k24_WeichertStephanAlexander.html) (23.01.2015)

<sup>7</sup> [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who\\_we\\_are/audience\\_councils](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who_we_are/audience_councils) (23.01.2015)

<sup>8</sup> <http://www.srgd.ch/medienportal/jahresberichte/srg-deutschschweiz/jahresberichte/2012/ombudsstelle/> (23.01.2015)

den zunehmenden Druck seitens politischer<sup>9</sup> und wirtschaftlicher Interessen gewappnet sein.<sup>10</sup> Der NDR würde mit einer Ombudsperson einen Schritt in diese Richtung gehen.

### **Zu 7.:**

Den Vorschlag der PIRATEN zur verbindlichen Regelung zu Creative-Commons, wonach mit Rundfunkbeiträgen finanzierte Produktionen dem Publikum für die nicht-gewerbliche Nutzung zugänglich zu machen sind, möchten wir ergänzen. Die Initiative für einen Publikumsrat schlägt vor, dass eine Regelung in den NDR-Staatsvertrag aufgenommen wird, wonach *alle* Eigenproduktionen des NDR für das Publikum in Form eines Archivs zugänglich zu machen sind. Diese Eigenproduktionen könnten Hörer/innen und Zuschauer/innen auf den modernen digitalen Übertragungswegen angeboten werden und sollten zeitlich unbegrenzt abrufbar sein. Dies trägt auch zum nachhaltigen Schutz der audio-visuellen Kulturgüter bei.<sup>11</sup>

### **Zu 8.:**

Mit Nachdruck unterstützt die Initiative für einen Publikumsrat die stärkere Partizipation des Publikums bei der Programmgestaltung. Seit Einführung der Haushaltsabgabe müssen alle Bürgerinnen und Bürger Rundfunkbeiträge zahlen und sind dadurch zu *stakeholdern* (Anspruchberechtigten) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geworden. Die Befreiung vom Rundfunkbeitrag beispielsweise für Studenten oder Geringverdiener ist nicht mehr möglich. Im Gegenzug sollten die Bürger/das Publikum, unter Beachtung der Rundfunk- und Programmfreiheit, stärker einbezogen werden. Vorab Programmumfragen können als Hinweise verstanden werden, die zur Erfüllung der „dienenden Freiheit“ des ÖRR beitragen, also einer Freiheit, die in erster Linie der Meinungsbildung dient.

Daneben sollten auch Umfragen zu bereits gesendeten Formaten im Staatsvertrag festgeschrieben werden, die wiederum für mehr Bürgernähe und Partizipation sorgen. Diese Umfragen können problemlos online durchgeführt werden. Auch hier kann die Schweiz als Vorbild dieser Formen von Publikumseinbindung angeführt werden, die dies seit mehr als zwei Jahrzehnten praktiziert. Insgesamt sollte das Ziel einer gemeinsamen „Verantwortungskultur“ von Publikum und NDR in den Blick genommen werden.<sup>12</sup>

Folgende Punkte möchte die Initiative für einen Publikumsrat ergänzend zum Antrag der Fraktion PIRATEN hinzufügen:

- 1) Im NDR-Staatsvertrag sollte festgeschrieben werden, dass alle Sitzungen des NDR-Rundfunkrats öffentlich sind, und dass die Protokolle der Sitzungen vollumfänglich veröffentlicht werden.

Im Sinne der Transparenz und Bürgerfreundlichkeit sollte das Publikum die Möglichkeit erhalten, an den Rundfunkratssitzungen teilzunehmen. Jenen, die nicht teilnehmen können,

---

<sup>9</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (23.01.2015). Siehe auch hier:

<http://www.publikumsrat.de/2014/12/bundesfinanzministerium-stellt-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk-in-frage/>

<sup>10</sup> Jakubowicz, Karol (2008): Participation and Partnership: A Copernican Revolution to re-engineer Public-Service-Media for the 21<sup>st</sup> Century. Keynote at the Ripe Conference 2008, Mainz.

<sup>11</sup> Vgl. Initiative Audiovisuelles Erbe: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/1-2011/id%3D4434> (23.01.2015)

<sup>12</sup> Jarren, Otfried (2007): Verantwortungskultur durch Medien Governance. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik. Funkkorrespondenz 6/2007. Abrufbar unter: [http://medienpolitik.eu/cms/media/pdf/funkkorrespondenz\\_jarren\\_mediagovernance.pdf](http://medienpolitik.eu/cms/media/pdf/funkkorrespondenz_jarren_mediagovernance.pdf) (23.01.2015)

muss die Möglichkeit eingeräumt werden, sich aufgrund der Protokolle ein Bild über den Stand der Diskussion zu machen. Diese sollten auch in Leichter Sprache vorgelegt werden.

- 2) Im NDR-Staatsvertrag sollte festgeschrieben werden, dass die Berichte und Einschätzungen des ARD-Programmbeirats zukünftig veröffentlicht werden.

Wir möchten zur Begründung ein Beispiel anführen. Im Zusammenhang mit der Ukraine-Berichterstattung in der ARD wurde im Juni 2014 Auszüge aus der Einschätzung des ARD-Programmbeirats an die Öffentlichkeit durchgestochen.<sup>13</sup>

Der [ARD-Programmbeirat](#) setzt sich aus gewählten [Vertreter/innen](#) der neun ARD-Anstalten zusammen. Dieses interne und nach wie vor geheim tagende Gremium der ARD stellte hinsichtlich der Ukraine-Berichterstattung fest, dass ARD- Sender, vor allem das „Erste“, über den Konflikt „einseitig“, „mangelhaft“ und sogar „tendenziös“ berichteten.

Die zufällig durchgestochenen Informationen aus dem eigentlich internen Bericht müssen jedoch als äußerst wichtig für die Meinungsbildung der Bürger betrachtet werden. Sie liefern der Allgemeinheit wichtige Anhaltspunkte dafür, dass der konstruktive Teil der zahlreichen öffentlichen Kritik an der Berichterstattung möglicherweise seine Berechtigung hatte und nicht, wie von der ARD (und dem ZDF-Intendanten sowie dem ZDF-Fernsehrat) verlautbart, unberechtigterweise vorgebracht wurde bzw. es sich um einzelne Fehler von ARD-Korrespondenten gehandelt habe. Aufgrund der besonderen Bedeutung des ÖRR für das Staatsganze, wie es das BverG formuliert, ist die wahrheitsgemäße und umfassende Berichterstattung entscheidend.

Dieses Beispiel verdeutlicht u.E. eingängig, dass der ARD-Programmbeirat die Funktionen wahrnimmt, die eigentlich Aufgabe des NDR-Rundfunkrats ist, da die betreffenden Nachrichtensendungen tagesschau und tagessthemen vom NDR produziert wurden. Der [NDR-Rundfunkrat](#) hat „die Interessen aller HörerInnen und ZuschauerInnen zu vertreten“. Und weiter: „Der Rundfunkrat berät darüber und kann u. U. feststellen, dass einzelne Sendungen oder Beiträge gegen den Staatsvertrag verstoßen haben.“

In §4, 1. Abs.1 der Geschäftsordnung des NDR-Rundfunkrats ist festgeschrieben, dass der Programmausschuss des NDR-Rundfunkrats der Intendantin/dem Intendanten „in Programmangelegenheiten Empfehlungen geben“ kann.

Da der NDR-Rundfunkrat und der Programmausschuss diese Aufgaben in der Vergangenheit nicht ausreichender erfüllt haben bzw. nicht erkennbar erfüllen konnten, sollten folglich die Berichte des ARD-Programmbeirats für alle Bürger/Beitragszahlenden barrierefrei veröffentlicht werden.

Dr. Christine Horz

---

<sup>13</sup> Siehe hier: [http://www.heise.de/tp/artikel/42/42784/42784\\_1.pdf](http://www.heise.de/tp/artikel/42/42784/42784_1.pdf) (23.01.2015)  
und hier: <http://www.heise.de/tp/artikel/42/42784/1.html>. (23.01.2015)