



Arbeitsgemeinschaft
Dokumentarfilm
German Documentary
Association

AG DOK, Mainzer Landstr. 105 / HH, 60329 Frankfurt/Main

per Mail an die
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz/Vorsitz der Rundfunkkommission

AG DOK
Arbeitsgemeinschaft
Dokumentarfilm e.V.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mainzer Landstr. 105 / HH
60329 Frankfurt/Main
Tel.: 069-62 37 00
Fax: 06142-966 424
agdok@agdok.de
www.agdok.de

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Stellung zu nehmen.

Die AG DOK (Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm e.V.) ist mit knapp 1.000 Mitgliedern die Interessensvertretung der Dokumentarfilmschaffenden in Deutschland. Wir vertreten sowohl Produktionsfirmen wie auch Urheber*innen für Buch und Regie sowie Filmschaffende anderer Gewerke. Unsere dokumentarischen Produktionen spielen eine zentrale Rolle in der Aufgabenbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Durch ihre inhaltliche und formale Vielfalt zeigen sie verschiedene Perspektiven auf und eröffnen Denk- und Diskussionsräume. Das ist der wichtige Beitrag, den das dokumentarische Genre für eine offene demokratische Gesellschaft leisten kann; das bezeugt auch die jüngst angekündigte ARD-Programmreform, die vor allem eine Stärkung des Dokumentarischen auf linearen und non-linearen Auspielwegen anstrebt.

Bank: DKB
IBAN: DE81 1203 0000 1036 2818 79
BIC: BYLADEM1001

Vorsitzende:
Susanne Binninger
David Bernet
Amtsgericht Frankfurt am Main
VR 14364

Eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks halten wir angesichts der Herausforderungen der digitalen Transformation für dringend notwendig. Unsere wichtigsten Anliegen sind:

- Wir begrüßen sehr, dass Kultur in der neuen Formulierung des Kernauftrags gleichrangig mit Bildung, Information und Beratung zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zählt. Daraus muss allerdings auch folgen, dass jeder der genannten Schwerpunkte *mindestens* einen Anteil von 10 Prozent des Programmvolumens ausmacht, finanziert mit 10 Prozent des Gesamt-Budgets.
- Wir plädieren darüber hinaus für eine Präzisierung, welche Programmangebote der Kultur zuzurechnen sind. Insbesondere der lange unformatierte Dokumentarfilm muss ausdrücklich in die Kategorie „Kultur“ aufgenommen werden.

Darüberhinaus haben wir Anmerkungen und Vorschläge zu den Punkten journalistische Standards, Flexibilisierung, Verweildauern, Transparenzpflichten, Töchterfirmen, Gremien und Nachhaltigkeit. Unsere Stellungnahme finden Sie im Folgenden; für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Susanne Binninger
Vorsitzende AG DOK

David Bernet
Vorsitzender AG DOK

Stellungnahme der AG DOK zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zu § 26 Absatz 1, Satz 4 und Satz 10 „Gesamtangebot für alle“

Wir begrüßen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe hat ein Angebot „für alle“ zu unterbreiten und der Gesetzgeber somit die gesellschaftliche Relevanz des öffentlich-rechtlichen Systems nicht nur unterstreicht, sondern auch einfordert. Der Auftrag eines Rundfunks „für alle“ bedeutet aber auch, dass auch solche Angebote bereitstehen müssen, die sich nicht nur an möglichst hohen Marktanteilen orientieren. Zu den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört es nicht nur den Bedarf zu decken, sondern auch Bedarf zu wecken - insbesondere in kultureller Hinsicht.

Das dokumentarische Genre, das wir als Berufsverband der Dokumentarfilmschaffenden vertreten, ist in allen seinen Facetten zentraler Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages. Aufgrund des Quotendrucks und der damit verbundenen Überformatierung in den letzten Jahren wurde die Vielfalt des dokumentarischen Programmangebots allerdings immer weiter eingeschränkt. Wir erwarten im Sinne des Auftrags zur Vielfalt, dass die öffentlich-rechtlichen Sender den Spielraum für anspruchsvolle Produktionen und Innovation schaffen und nutzen, für die auch eine neue Zuschauerschaft gewonnen werden kann.

Wir legen großen Wert darauf, dass der Auftrag, ein „Gesamtangebot für alle“ zu offerieren, nicht dazu führen darf, dass die Sender noch stärker als bisher auf rein massenrelevante Angebote setzen. Entscheidend ist aus unserer Sicht nicht allein die quantitative Nutzung der Programmangebote durch die Zuschauer*innen (Quote), sondern ob die Sender mit ihrem Gesamtangebot dem gesellschaftlichen Auftrag gerecht werden. Ob und wie dies geschieht, muss in regelmäßigen Abständen evaluiert werden.

Die Vielfalt des Angebots hat auch für nutzungsstarke Zeiten zu gelten. Sie muss sich auch in festen Sendeplätzen im linearen Fernsehen und hier insbesondere am Vorabend zur ersten und zweiten Primetime, sowie in der Platzierung auf der Startseite der Mediatheken widerspiegeln. Wenn Regelsendeplätze aus dem linearen Programm in unübersichtliche Mediatheken abgeschoben werden, wird Vielfalt abgebaut. Es geht nicht nur darum, Inhalte vorzuhalten, sondern auch eine breite Nutzung zu ermöglichen. Insbesondere **unformatierte Dokumentarfilme** sind schon seit langer Zeit im Programm besorgniserregend unterrepräsentiert. Weder im ERSTEN noch im ZWEITEN haben sie einen festen Sendeplatz. Eine bessere Platzierung im linearen Programm und eine angemessene Bewerbung sind dringend geboten.

Zu § 26 Absatz 1 Satz 5 „mediale Vielfalt“

Insgesamt glauben wir, dass die geforderte Angebotsvielfalt zu wenig konkretisiert wird. Tragen "eigene Impulse und Perspektiven" der öffentlich-rechtlichen Anstalten wirklich in ausreichendem Masse zur Angebotsvielfalt bei - und was ist damit überhaupt gemeint?

Wichtig wäre hier die ergänzende Formulierung von **Zielvorgaben** durch den Gesetzgeber, die einerseits eine kontinuierliche gesellschaftliche Debatte zum Thema insgesamt ermöglicht, ja sogar einfordert, und die andererseits konkret festlegt, in welchem Umfang "Vielfaltsangebote" künftig unterbreitet werden müssen.

Zu § 26 Absatz 1 Satz 8f. zur Kultur im Auftrag

Wir begrüßen sehr, dass Kultur in der neuen Formulierung des Kernauftrags gleichrangig mit Bildung, Information und Beratung zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zählt und damit insgesamt gestärkt werden soll. Daraus muss allerdings auch folgen, dass - wie bei einem Vollprogramm gefordert - **jeder der genannten Schwerpunkte *mindestens* einen Anteil von 10 Prozent des Programmvolumens ausmachen muss.**

Begründung:

In § 28 Medienstaatsvertrag werden die Programme „Das Erste“, „Zweites Deutsches Fernsehen“, „Arte“ und „3Sat“ als Vollprogramme definiert. Laut den noch geltenden Begriffsbestimmungen in § 2 ist ein Vollprogramm „ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden“.

Zu hinterfragen wäre hier, wie die Voraussetzung „wesentlicher Teil des Gesamtprogramms“ zu verstehen ist.

Im Beck'schen Kommentar zum Rundfunkrecht heißt es dazu: „Zu Recht wird in der Literatur davon ausgegangen, dass jeder dieser Bereiche einen erkennbaren Teil des Gesamtprogramms darstellen muss (angegeben wird eine Untergrenze von 10%). Die amtliche Begründung geht demgegenüber davon aus, dass diese Bereiche zusammen einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms prägen müssen. [...] Ein Vollprogramm kann daher nur vorliegen, wenn Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung je für sich genommen nicht nur im Programm vertreten sind, sondern einen erkennbaren Bestandteil am Gesamtprogramm darstellen; die genannte Untergrenze von 10% mag als Anhaltspunkt dafür dienen, ob es sich dem Gepräge nach um ein Vollprogramm handelt.“¹

Demzufolge müsste in Zukunft auch die Kultur – so wie sie unter den Begriffsbestimmungen definiert ist – einen Anteil von mindestens 10 Prozent am Gesamtprogramm haben. In bisherigen Programmuntersuchungen wurde festgestellt, dass der Anteil in der Prime Time unter 3 Prozent lag. (Die ARD sendete im Ersten im Jahr 2018 im Tagesdurchschnitt 40 Minuten Kultur/Religion (2,8 Prozent; 2009: 63 Minuten, 4,3 Prozent). In der Hauptsendezeit zwischen 19 und 23 Uhr waren es 6 Minuten (2,3 Prozent). Das ZDF sendete im Jahr 2018 im Tagesdurchschnitt ebenfalls 40 Minuten (2,8 Prozent; 2009: 66 Minuten, 4,6 Prozent). In der Hauptsendezeit zwischen 19 und 23 Uhr waren es wie bei der ARD 6 Minuten (2,3 Prozent).²

Wenn der Schwerpunkt Kultur mindestens 10 % Anteil am Programm hat, bedeutet das für uns zwingend, dass dieser Bereich auch mit **mindestens 10 Prozent des gesamten Budgets für Programmaufwendungen** ausgestattet werden muss.

¹ Werner Hahn, Thomas Vesting (Hg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. 3. Auflage 2012, S. 146

² Krüger, Udo Michael: Profile deutscher Fernsehprogramme 2018. Tendenzen der Angebotsentwicklung zur Gesamt- und Hauptsendezeit, in: Media Perspektiven 4/2019, S. 179 ff.; ders.: Factual Entertainment – Fernsehunterhaltung, in: Media Perspektiven 4/2010, S. 158.

Wir sehen es in diesem Zusammenhang aber auch als notwendig an in Paragraph 2 des Medienstaatsvertrages zu präzisieren, **welche Programmangebote der „Kultur“ zuzurechnen sind**. Obwohl das dokumentarische Genre in allen seiner Facetten zentraler Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages ist, findet sich der Begriff Dokumentarfilm bislang nicht unter den Genres, die als Teil des nun zu stärkenden Kulturauftrags begriffen werden.

Wir betrachten insbesondere den langen, unformatierten Dokumentarfilm als Teil eines auszubauenden Kulturauftrages und regen daher folgende Änderung in § 2 Absatz 2 Ziffer 27 an:

NEU für § 2 Absatz 2 Ziffer 27:

„...unter Kultur insbesondere Folgendes zu verstehen: Bühnenstücke, Musik, Fernsehspiele, Fernsehfilme, **Dokumentarfilme** und Hörspiele, bildende Kunst, Architektur, Philosophie und Religion, Literatur und Kino.“

Ergänzend zur Stärkung der Kultur im Verhältnis zu den anderen zentralen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regen wir zudem an, diese Schärfung des Programmauftrags auch im § 2 nachzuvollziehen. Daher sollte die in § 2 Absatz 2 Nummer 4 dargelegte Begriffsbestimmung eines „Vollprogrammes“ ebenfalls durch den Auftrag „Kultur“ ergänzt werden, wie folgt:

NEU für § 2 Absatz 2 Nummer 4:

„...Vollprogramm ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, **Kultur**, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden,“

Zu § 26 Absatz 2 zu journalistischen Standards

Wir erkennen das Bedürfnis an, die journalistischen Standards präziser fassen zu wollen. Allerdings sehen wir die Gefahr, dass eine zu weitgehende Ausformulierung der journalistischen Anforderungen zu einer Überregulierung und damit zu einer unzulässigen Einschränkung der Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen führen kann. Aus unserer Sicht sind Formulierungen wie „umfassende Information“ und „möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt“ zu unbestimmt. Der „Schutz von Persönlichkeitsrechten“ gilt grundsätzlich, er muss nicht zusätzlich beauftragt werden, wie auch die Bindung an unsere Verfassung.

Aus der vorgeschlagenen Formulierung geht auch nicht hervor, ob die Forderung nach „Ausgewogenheit“ und „Vielfalt“ auf das gesamte Programm oder auch auf einzelne journalistische Produktionen anzuwenden ist. Letzteres wäre nicht nur als ein unzulässiger Eingriff in künstlerische Freiheit zu werten, sondern würde die Qualität und die Wirkungsmacht von insbesondere dokumentarischen Produktionen in erheblichem Maße beschädigen. Unserem Verständnis nach muss das Gesamtangebot differenziert und ausgewogen sein, nicht der einzelne Beitrag bzw. eine einzelne Sendung.

Daher regen wir an, die Neuformulierung der journalistischen Standards und die darin enthaltenen Unschärfen und Widersprüchlichkeiten vollständig zu streichen.

Im Gegenzug schlagen wir folgende Änderungen für die ursprüngliche Formulierung vor:

NEU für § 26 Absatz 2

„Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungs- **und Themenvielfalt** sowie die Ausgewogenheit **ihres Gesamtangebots** zu berücksichtigen.“

Um die Erfüllung dieses Auftrags zu gewährleisten, fordern wir die Anstalten auf, **ausführende Filmemacher*innen und Produktionsfirmen vor juristischen Verfolgungen zu schützen**, insbesondere bei investigativen Stoffen. Wir schlagen vor, die Anstalten dazu zu verpflichten, ihre Auftragnehmer*innen und freien Mitarbeiter*innen umfassend und kostenlos in Rechtsfragen und gerichtlichen Auseinandersetzungen zu unterstützen, in die sie aufgrund ihrer Arbeit für die Sender involviert werden. Dies gilt insbesondere für die Abwehr von sogenannten Slapp Klagen.

Erläuterung:

Slapp Klage steht für Strategic Lawsuits Against Public Participation (Dt.: Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung). Diese Klagen haben das Ziel, kritische Stimmen in den Medien zu verhindern. In den meisten Fällen klagen dabei vermögende Privatpersonen, Konzerne oder Behörden und versuchen durch langwierige Gerichtsverfahren Journalist*innen und/oder Produktionsfirmen einzuschüchtern und zu lähmen. Das kann berufliche Existenzen nicht nur gefährden, sondern auch vernichten. Einige öffentlich-rechtliche Sender haben diese Notwendigkeit bereits erkannt und dazu bereits Statuten entwickelt und unterzeichnet, andere noch nicht.

Zu § 28 Absatz 5 Flexibilisierung des Angebots/ Reduzierung der Zahl der festgeschriebenen Fernsehprogramme

Die Mediatheken gewinnen bei Nutzer*innen immer mehr an Bedeutung. Wir begrüßen die Möglichkeit einer Flexibilisierung der Programmkanäle bzw. Plattformen. Wir sind mit dem novellierten Text zu § 28 einverstanden, möchten aber an dieser Stelle auf zentrale Sachverhalte im Zuge der Digitalstrategie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinweisen:

Im Sinne der notwendigen gesellschaftlichen Relevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt es auch weiterhin die Vorzüge des linearen Programms zu nutzen. Nach wie vor ist die Bewerbung von Programminhalten auf Mediatheken eingeschränkter als im linearen Programm. Das redaktionell verantwortete lineare Programm bietet insbesondere Raum für ein breiteres Angebot an Inhalten, Zufallsentdeckungen und trägt so zur Überwindung von Informationsasymmetrien bei.

Wir möchten den Gesetzgeber daher darauf hinweisen, **dass der Ausbau der nicht-linearen Angebote nicht dazu führen darf, Programme oder Sendungen, die bislang auf kleinere Zielgruppen ausgerichtet sind, im linearen Programm abzubauen und in die nicht-linearen Angebote zu verschieben.**

Für die Vielfalt der dokumentarischen Angebote ist neben ARTE insbesondere auch **3sat** ein außerordentlich wichtiger Sender. 3sat verfügt nicht nur über einen Regelsendeplatz für den langen unformatierten Dokumentarfilm, auf dem auch viele Kinokoproduktionen gezeigt werden. 3sat bietet mit kürzeren unformatierten Auftragsproduktionen wichtige Sendepätze für innovative Formen und vor allem für den Nachwuchs an. Ein vergleichbares Angebot findet man weder im ERSTEN, ZWEITEN noch in den DRITTEN.

Vor diesem Hintergrund **plädieren wir mit Nachdruck dafür, 3sat nicht** – wie von anderen Stellen gefordert – **in die Flexibilisierung einzubeziehen.**

Auch **zdf.info**, ein Sender, der für die Flexibilisierung vorgesehen ist, ist für Dokumentarfilm-schaffende ein wichtiger Partner. Zdf.info ist seit langem nicht einfach ein zweiter Abspielkanal für ZDF-Produktionen, sondern ein dokumentarischer Spartensender mit eigenem Budget, der oft Produktionen des Hauptprogramms ko-finanziert, und sie vor allem auch ausstrahlt und Wiederholungen anbietet. Das ZDF-Hauptprogramm selbst hat nur sehr wenige dokumentarische und durchweg stark formatierte Sendepätze.

Sollte zdf.info ersetzt oder ins Digitale überführt werden, fordern wir, dass die dadurch wegfallende Sendefläche für dokumentarische Produktionen durch Sendepätze im Hauptprogramm ersetzt werden sollen, die mit dem Budget von ehemals zdf.info ausgestattet sind.

Zu den Verweildauern in den Mediatheken

Über die Jahre hinweg wurden die Verweildauern in den Mediatheken immer weiter ausgedehnt. Während zuerst Filme bis zu sieben Tage bereitgestellt wurden, erfolgt dies mittlerweile schon oftmals sieben Tage vor der Ausstrahlung, sowie weitere Wochen und Monate danach. Die Anstalten versuchen fortlaufend, das gesetzlich mögliche Maximum an Verweildauern zu erhalten und auszudehnen. Vor allem mit Blick auf den Wettbewerb mit anderen Anbietern, Streamingplattformen und auf neue und junge Zielgruppen sollte verstärkt auf die Rolle der Mediatheken gesetzt werden.

Allerdings sind viele Produktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine reinen Auftragsproduktionen, sondern **teilfinanziert**. Insbesondere bei Dokumentarfilmen oder anderen durch Dritt- und Eigenmittel mitfinanzierten Produktionen stellen die Sender oft nur einen geringen Teil des Budgets. Insofern ist es für die Produktionsfirmen von existentieller Notwendigkeit, umfänglich und kommerziell verwertbare Rechte an ihren Produktionen zu behalten.

Wenn der Gesetzgeber die Angebotsvielfalt erhöhen will, dann müssen insbesondere solche Programme vollfinanziert werden, die eine weitere Verwertung nicht erwarten lassen. Ihre lange Verweildauer muss entsprechend abgegolten werden.

Wir machen darauf aufmerksam, dass aktuell jede Ausweitung der Verweildauern in den Mediatheken auch mit einer erhöhten Vergütung der entsprechenden Nutzungsrechte verbunden sein muss. Die wachsende Bedeutung der non-linearen Angebote verlangt auch eine Anpassung der Vergütungshöhen an die Produktionsrealität. Dieser Prozess wird die Berufsverbände und die Sender über die nächsten Jahre intensiv beschäftigen.

Wir wünschen uns die Unterstützung der Politik für die Erhaltung einer gesunden Produktionslandschaft in Deutschland, und fordern in diesem Sinne die Erweiterung des § 30 Telemedienangebote um einen weiteren Absatz:

NEU § 31 Absatz 6:

Für die erweiterte Nutzung der Programminhalte in den Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender müssen den Rechteinhaber*innen angemessene Erlöse garantiert werden.

Transparenz der öffentlich-rechtlichen Sender

Berichte

Die Ansprüche und Anforderungen an die Sender haben sich in den letzten Jahren weiterentwickelt. Fragen der Nachhaltigkeit und der Diversität sowie die Einhaltung sozialer Standards haben sich etabliert. Gegenüber der Öffentlichkeit ist darzulegen, wie diese Standards eingehalten bzw. umgesetzt werden. Dem entsprechend müssen Berichtspflichten festgeschrieben werden. Zudem ist zu fixieren, welche Standards dabei für alle Anstalten gelten sollen, so dass Trends erkannt werden können sowie die Berichte einen Vergleich zwischen den Anstalten ermöglichen.

Allerdings sind die Produktions-Berichte der Sender von diesen selbst verfasst und genügen meist nicht den Anforderungen, die eine ausreichende Beurteilung der Erfüllung des Programmauftrags ermöglichen würden.

Wir wünschen uns eine Ausweitung der Berichtspflicht der Sender und insbesondere die standardmäßige Beauftragung externer Expertise. Der Gesetzgeber sollte sich an den Public-Value-Berichten der BBC bzw. an den Berichten zur „Qualität der Medien in der Schweiz“ orientieren. Wir sind der Auffassung, dass einheitliche Standards, qualifizierte interne und externe Kontrolle sowie externe Datenerfassung unverzichtbar sind.

In diesem Sinne regen wir die Berichtspflicht wie folgt zu ergänzen:

NEU für § 31 Absatz 2:

Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio veröffentlichen alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote, die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote **sowie die Ziele und deren Umsetzung in den Bereichen Nachhaltigkeit, Diversität und soziale Standards.**

Kumulative Quote

Solange die „Quote“, also der jeweilige Marktanteil bei Sendung ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung des Erfolges einer Sendung bleibt, müssen die öffentlich-rechtlichen Sender dazu verpflichtet werden, diese über die gesamte Auswertungsdauer jeder Sendung (also auch bei den Wiederholungen) als **kumulative Quote** zu erfassen und den Stand regelmäßig zu veröffentlichen. Zusätzlich soll eine Korrelierung der Kosten der jeweiligen Produktion bzw. der Lizenzierung jeder Sendung zu den erreichten Zuschauer*innen ermöglicht werden, um so die Effizienz beim Einsatz des Rundfunkbeitrags beurteilen zu können. In diese Rechnung sollen nur die unmittelbaren und nachweisbaren, direkten Kosten von Kauf-, Ko- und Auftragsproduktionen einfließen, die für eine Sendung aufgewendet wurden.

Inhouse-Produktionen werden nach den internen Verrechnungsschlüsseln bewertet. So soll auch eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Produktionsmodelle von Sendungen hergestellt werden.

Aufbauend auf diesen Zahlen, sollen dann die Qualität (anhand eines noch zu entwickelnden Kataloges von Kriterien) und die jeweils möglichen Reichweiten der Sendungen (je nach Veröffentlichungskanal) hinzugezogen werden, um den Public Value jeder Sendung bestimmen zu können und die unterschiedlichen Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten vergleichbar zu evaluieren. Die Mediatheken-Verweildauern und Abrufe müssen in diesen Rechnungen mit berücksichtigt werden.

Vergleich Minutenkosten unterschiedlicher Genres

In § 31 Abs. 2c heißt es:

„Zur besseren Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung setzen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio unter Einbeziehung ihrer zuständigen Gremien und der KEF gemeinsame Maßstäbe fest, die geeignet sind, den Gremien die Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz zu ermöglichen. Absatz 2b Satz 4 gilt entsprechend.“

Aus den bisherigen Berichten gehen keine Angaben zu den **(Erst)Sendeminutenpreisen** für verschiedene Produktionen hervor. Das wäre aber ein wichtiges Kriterium, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu beurteilen. Mit diesen Angaben könnte man Produktionen für die verschiedenen Sendeplätze miteinander vergleichen und Kostenentwicklungen ablesen, auch als Beitrag zur Evaluierung, ob die Eckpunkte 2.0 der ARD umgesetzt werden. Wenn veröffentlicht wird, wie sich die Erstsendeminuten, die Erstsendeminutenpreise und das gesamte Budget für die Art der jeweiligen Produktionen entwickelt hat, kann man darüber hinaus erkennen, welche Prioritäten ein Sender bei der Verwendung der Ressourcen setzt.

NEU für § 31 Absatz 2c:

In der Begründung zu diesem Absatz sollte darauf hingewiesen werden, dass Angaben zu Erstsendeminuten, die Erstsendeminutenpreise sowie das gesamte Budget für die Art der jeweiligen Produktionen notwendig sind, um die effektive Haushalts- und Wirtschaftsführung besser überprüfbar zu machen.

Prüfung der Sender durch KEF und Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe bauen ihre Prüfung der Sender in Abstimmung mit der KEF aus. Dabei sollen auch die in mehreren Protokollerklärungen der Länder geforderte Notwendigkeit fairer Vertragsbedingungen zwischen ARD und ZDF einerseits und der Film- und Medienproduktions-wirtschaft andererseits berücksichtigt werden, indem eine angemessene Finanzierung der Produktionen sowie deren Verwertung, faire Rechteteilung und angemessene Lizenzvergütungen betrachtet werden und dazu u.a. die Darstellung der Entwicklung der Erstsendeminutenpreise für die verschiedenen Angebote weiter entwickelt wird.

Die erstellten Berichte werden nicht nur in den Parlamenten, sondern auch in den Gremien auf die Tagesordnung gesetzt. Bei der Beratung sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der prüfenden Behörde anwesend. Sie stellen den Bericht vor und haben auch darüber hinaus Rederecht.

Töchterfirmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten

Paul Kirchhof hatte für ARD, ZDF und Deutschlandradio das Gutachten geschrieben, auf dessen Grundlage der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag erfolgte. Er erklärte in einem Interview mit der FAZ (19.01.2013): „Mit der öffentlichen Abgabe steigern sich die Transparenzpflichten. Jeder Beitragsschuldner hat einen Anspruch darauf, zu wissen, was mit seinem Geld geschieht, welche Sendung für welche Summen gekauft und produziert wird. ... Der Informationsanspruch betrifft den Einfluss des Geldes auf das öffentlich-rechtliche System. Daher sollten alle Zahlungen, die Mitwirkende an einer Sendung befangen machen könnten, offengelegt werden. Dabei sollte keine Rolle spielen, wie die Person arbeitsrechtlich im Sender eingegliedert ist.“

Insbesondere die Erläuterungen zur Verwendung der Mittel im Programmauftrag sind bislang mangelhaft. Von den Ländern wurde 2016 in einer Protokollerklärung eingefordert, Sender sollen die „von ihnen bei der KEF angemeldeten und von der KEF anerkannten Mittel für die Kategorie Programmaufwand auch für diesen Zweck ein[zu]setzen, wobei auch gesellschaftsrechtlich von den Anstalten unabhängige Produzenten angemessen berücksichtigt werden sollen.“

Ob unabhängige Produzent*innen bei der Auftragsvergabe angemessen berücksichtigt werden, lässt sich nicht zweifelsfrei aus den Produzentenberichten der Sender ablesen. Branchenerfahrung ist, dass die Töchterfirmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu dominant im Markt sind, sie verdrängen die unabhängigen Produzent*innen. Wir wünschen uns daher eine Klarstellung des Gesetzgebers in Bezug auf die Transparenzpflicht; sie soll einerseits in Bezug auf die Verwendung der Mittel gelten, aber auch die Auftragsvergaben erfassen. Deswegen fordern wir, dass die Sendertöchter von ARD und ZDF in den Berichten vollumfänglich aufzuführen sind. Auch wenn das ZDF ein Tochterunternehmen der ARD beauftragt oder vice versa, ist der Status „Beauftragung von Sendertöchtern der öffentlich-rechtlichen Sender“ zu kommunizieren.

Die für die Sender vorgesehenen Pflichten sollen auch auf alle Töchterfirmen selbst ausgeweitet werden. Sie haben sich an den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu halten und müssen eine breite Themen- und Meinungsvielfalt abbilden. Auch die von den Sendern geforderte Transparenzpflicht muss für Sendertöchter gelten sowie für Firmen, an denen Sendertöchter beteiligt sind.

Gremien

Den Aufsichtsgremien werden sehr viel weitergehende Aufgaben zugewiesen. Daraus ergibt sich, dass auch ihre Zusammensetzung verändert werden muss, auch hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Diversität. Wir wünschen uns eine Professionalisierung der Gremien sowie eine Stärkung ihrer Fachkompetenz, insbesondere in den Bereichen Kunst, Kultur, Film und Medien sowie Zivilgesellschaft.

Den deutlich erweiterten Aufgaben entsprechend sollen sie außerdem auf wissenschaftliche Expertise und die Arbeit von den Sendern unabhängiger Institute verbindlich zurückgreifen können.

Die Gremienbüros sollten von den Intendanten zudem vollständig unabhängig sein und personell wie finanziell gestärkt werden.

Wir fordern, dass die Aufsichtsgremien für ihre deutlich erweiterten Aufgaben angemessen vergütet werden. Sie sollen außerdem auf wissenschaftliche Expertise verbindlich zurückgreifen müssen. Auch müssen die Gremienbüros von den Intendanten vollständig unabhängig sein sowie personell und finanziell gestärkt werden. Der anstaltsübergreifende Austausch von Rundfunkratsmitgliedern soll künftig regelmäßig stattfinden. Wir fordern die Einführung einer Räte-Akademie: Weiterbildungen der Räte in den Bereichen Medienwirtschaft, Medienrecht und Journalismus sollten verbindlich werden um die Ratsmitglieder zu ertüchtigen, ihrer verantwortungsvollen Aufgabe gerecht zu werden.

Partizipation

Die AG DOK begrüßt, dass die Anstalten sich künftig in einem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung zu Qualität, Leistung und Fortentwicklung austauschen sollen. Wie das genau gehen soll, bleibt im Entwurf jedoch unklar. Die AG DOK schlägt daher die periodische Miteinbeziehung von Bürgerräten vor, die z.B. einmal jährlich eine Art Programmebeobachtung und -bewertung vornehmen könnten. In diesen Austausch sollten auch die Aufsichtsgremien einbezogen werden.

Zur Nachhaltigkeit beim Ressourcenverbrauch

Aus dem Herbst 2020 stammt eine gemeinsame Erklärung der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz und des ZDF-Fernsehrats zur staatsvertraglichen Verankerung von Nachhaltigkeit. Dort heißt es u.a.: „Aus Sicht der gesetzlichen Kontrollorgane der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind die Länder in ihrer Funktion als Gesetzgeber aufgefordert, das Bemühen der Rundfunkanstalten um nachhaltige Wertschöpfung mit einer **Verankerung der Nachhaltigkeit im Medienstaatsvertrag** zu unterstützen. Die Länder können damit eine wichtige Weichenstellung für eine zukunftsfähige Medienwelt vornehmen.“³

Wir weisen darauf hin, dass zur Einhaltung von Nachhaltigkeits-Standards auch die Erhöhung der Produktionsetats nötig macht. Bislang werden die Etats für die Produktionen nicht entsprechend erhöht. Gemäß Erfahrungswerten geht man heute in der Branche davon aus, dass Nachhaltigkeits-Standards die Kosten bei Fiktion um 5 und 10 Prozent, im Dokumentarischen um 1 bis 2 Prozent erhöhen. ARD und ZDF vergeben jährlich allein Produktionsaufträge im Wert von ca. 1,5 Mrd. Euro. Die zusätzlichen Kosten für die Nachhaltigkeit würden dann also bei 75 bis 150 Mio. Euro liegen.

³ <https://www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/gremien/gvk-pressemitteilungen/2020-10-30-ARD-und-ZDF-Gremien-zu-Nachhaltigkeit-100>

Vorschlag

Wenn Nachhaltigkeit im Staatsvertrag verankert wird, dann müssen die Mehrkosten für die Produktionen kalkulationsfähig sein. Zudem muss nachgewiesen werden, dass die steigenden Kosten auch entsprechend kompensiert werden, d.h. die Budgets der Produktionen müssen entsprechend steigen.

Dies ist entweder in einer Protokollnotiz zum Staatsvertrag oder in einer Begründung an der entsprechenden Stelle im Staatsvertrag festzuhalten.

Public Value

Ein wichtiger Aspekt des Public Value des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, dass dieser sich nicht nur auf die Inhalte beschränken darf, sondern sich insgesamt auf die die Legitimität öffentlich organisierter und finanzierter Unternehmen in finanzieller, organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht gegenüber ihren Auftraggebern, ihrer Umgebung in ihrem wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Segment und ihren Klienten beziehen sollte. Insbesondere zählt dazu die Notwendigkeit, das Handeln des Unternehmens andauernd durch faire und vertrauensbildende Reformprozesse auf den Prüfstand zu stellen und entsprechende Standards regelmässig zu überprüfen.

Entscheidende Bereiche sind dabei z.B.:

- Transparenz
- Teilhabe
- Dialog
- Vertrauensbildung
- Umweltverträglichkeit
- Nachhaltigkeit

Die AG DOK schlägt vor, eine Kommission einzurichten, in der ein umfassend neues Public Value Konzept für die öffentlich-rechtlichen Anstalten entwickelt wird. In dieser Kommission finden sich neben Vertreter*innen der öffentlich-rechtlichen Anstalten auch ausgewählte Akteure aus Medienverbänden, Politik, Zivilgesellschaft und Vertreter*innen von Bürgerräten.
