

Stellungnahme der Drehbuchautor*innen-Initiative „Kontrakt 18“ zur geplanten Änderung des Rundfunkstaatsvertrags

Für den „Kontrakt 18“-Vorstand: Annette Hess, Kristin Derfler, Dorothee Schön, Orkun Ertener, Volker A. Zahn und Marcus Seibert (13. Januar 2022)

Zu der geplanten Änderung des Rundfunkstaatsvertrages möchten wir vorab unsere generelle Besorgnis ausdrücken, was die Zukunft des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks betrifft. Noch nie wurde er so angegriffen und in Frage gestellt. Noch nie war er so wichtig wie in dieser Zeit. Und noch nie war es so schwer, ihn zu reformieren, da keine Transparenz herrscht über seine Strukturen und seine Mittelverwendung. Die Politik darf ihn (zurecht) nicht kontrollieren. Die Rundfunk- und Verwaltungsräte können ihn nicht mit eigener Expertise kontrollieren. Und die KEF soll zwar über die Höhe der Gebühren befinden, hat aber keinerlei Sanktionsmöglichkeiten, wenn die Sender die Mittel anders verwenden als vorgesehen. Ein „Konzern“ mit Milliardenumsätzen, zehntausenden Mitarbeitern und einer dominierenden Marktmacht muss aber einer adäquaten Kontrolle unterliegen. Der Änderungsentwurf des Medienstaatsvertrages liefert jedoch zu diesem Problem keine Lösung.

Gremien

Wir begrüßen, dass den Gremien mehr Verantwortung übertragen werden soll, insofern damit die Rundfunkräte und Beiräte gemeint sind. Sie müssen dafür besser ausgestattet werden, finanziell und personell. Aber es bleibt die Frage, welchen konkreten Einfluss sie auf die Gestaltung des Programms und die Strukturen des Senderapparates haben werden.

Herabstufung der Unterhaltung und öffentlich-rechtliches Angebotsprofil

Wir fragen uns außerdem, was mit dem Begriff „öffentlich-rechtliches Angebotsprofil“ gemeint ist, insbesondere mit Blick auf die Unterhaltung, die in dem Änderungsentwurf gegenüber den anderen Programmschwerpunkten zurückgestuft werden soll. Diese Herabsetzung unter dem schwierigen Titel Unterhaltung berücksichtigt nicht, dass es einerseits hochwertige, künstlerisch wertvolle und integrationsfördernde Unterhaltung gibt, während umgekehrt die Informations- und Dokumentationssparte durchaus boulevardeske und oberflächliche Formate kennt. Wir fordern, dass die öffentlich-rechtlichen Sender sich nicht vorseilend selbst auf „Infotainment-Kanäle“ für ein Spartenpublikum reduzieren, sondern *alle* Angebote gleichbehandelt werden und auch gleich am öffentlich-rechtlichen Programmauftrag gemessen werden müssen.

Die Verwendung von Gebühren und Transparenz der Finanzen

Ein gutes, international konkurrenzfähiges mediales Angebot braucht eine solide Finanzierung, insofern unterstützen wir grundsätzlich die Erhebung von Rundfunkgebühren. Deren Verwendung ist jedoch für die gebührendzahlende Öffentlichkeit nicht transparent. Die KEF ermittelt zwar den Finanzbedarf, hat aber schon wiederholt angemahnt, dass Mittel, die explizit ins Programm fließen sollten, für Struktur und Verwaltung verwendet wurden – in ihrem letzten Bericht waren das allein 513 Millionen Euro. Von den GEZ-Gebühren fließen demnach nur 42 % ins Programm, die restlichen 58 % in den Apparat mit 27.800 Mitarbeitern. Und das Vergütungsniveau dieser Mitarbeiter ist überdurchschnittlich verglichen mit der kommerziellen Medienwirtschaft.

Die KEF spricht in ihrem 22. Bericht von einem „*stetig wachsenden Aufwand für einen sich verfestigenden Personalkörper. [...] Der Minderaufwand beim Programm resultiert aus Einsparungen (insbesondere beim Volumen für Auftragsproduktionen, die außerhalb der Rundfunkanstalten entstehen) und Umschichtungen. [...] Die Kommission kann nicht verhindern, dass Mittel aus dem Programmaufwand in andere Aufwandsarten umgeschichtet werden. Sie betrachtet dieses Vorgehen kritisch.*“ Die KEF hat allerdings keine Möglichkeit, solche Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Es gibt im Änderungsentwurf keine Überlegungen zur Reduktion der internen Kosten, um das Programm ohne Kürzung der Produktionsbudgets herstellen zu können. So wird weiter an der Programmherstellung gespart, um nicht die eigenen Senderstrukturen verschlanken zu müssen. Der sogenannte Produzentenbericht stellt zwar ganz allgemein die Kosten für die Senderstrukturen den Mitteln, die in die Programmherstellung fließen, gegenüber. Doch das schafft nur teilweise Transparenz. Es ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, wie hoch die Kosten für die senderinterne Verwaltung einer einzelnen Auftragsproduktion sind, verglichen mit dem Budget, das man dem Auftragsproduzenten zur Verfügung stellt, um die Produktion herzustellen.

Wir fordern eine Stärkung der KEF oder eines alternativen unabhängigen Rechnungshofs, der die Mittelverwendung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Sender überprüft und eine Zweckentfremdung ggf. auch sanktionieren kann.

Verwaltung und Strukturen

In Zusammenhang mit dem letztgenannten Punkt einer transparenten Kostendarstellung stellen wir die Frage nach der Effektivität und den Kosten der vielfach vorhandenen Doppelstrukturen vor allem in der ARD: Gerade bei fiktionalen Produktionen hat bei sinkenden Budgets der Zwang zu Koproduktionen mehrerer Landesrundfunkanstalten und z.T. zusätzlich mit der Degeto GmbH zugenommen. Von allen beteiligten Sendern und der Degeto wird Personal mit der Betreuung beauftragt. Das kostet einerseits intern unnötig viel Geld, hat andererseits zur Folge, dass der kreative Entwicklungsprozess oft gehemmt oder Inhalte auf einen (kleineren) gemeinsamen Nenner gebracht werden. Im Änderungsentwurf gibt es keinerlei Hinweis darauf, dass der hier entstehende interne Kosten- und externe Qualitätsverschleiß als Problem erkannt wird und Lösungen dafür angedacht werden.

Was die redaktionelle Verantwortung für fiktionale Programme betrifft, fordern wir, dass grundsätzlich nur *eine* Redaktion für eine Auftragsproduktion zuständig sein soll.

Als geradezu marktverzerrend erleben wir die umfangreichen Aktivitäten der wirtschaftlich orientierten Sendertöchter v.a. im Produktions- und Dienstleistungsbereich von ARD und ZDF. Nach welchen Kriterien werden wem wann Ausschreibungen neu gesuchter Programme kommuniziert? Warum werden internationale Firmen bei der Suche nach Koproduktionspartnern gedrängt, diese unter den Töchtern zu suchen (beispielsweise ZDF – Network Movie)? Wie kann es sein, dass sich das Auftragsvolumen der Sendertöchter immer weiter steigert, während es für freie Produzenten abnimmt? Die von den Sendern dagegeengehaltene „Delle“ für 2020 ist eine Folge der größeren Flexibilität kleinerer Firmen unter Corona und kein Indiz für eine Änderung des seit vielen Jahren feststellbaren Trends. Die Sicherheit fester Produktionsaufträge und der damit einhergehende sichere Jahresumsatz erlaubt den Töchtern von ARD und ZDF, anders zu kalkulieren und zu produzieren, was wiederum als Begründung für weitere Produktionsaufträge an die Töchter ins Feld geführt wird. Wirtschaftlich orientierte Töchter des aus öffentlichen Geldern finanzierten Rundfunks nutzen die Vorteile des freien Markts, ohne sich dessen Risiken auszusetzen und schaffen dadurch eine Wettbewerbsverzerrung. In absehbarer Zeit wird deshalb die freie Produzenten- und Dienstleistungslandschaft veröden.

Wir fordern, dass die 186 Tochterfirmen der öffentlich-rechtlichen Sender entweder privatisiert werden, oder man unterstellt sie der gleichen Transparenz und Kontrolle durch die Aufsichtsgremien wie die Sender selbst.

Kostensenkung durch Konzentration

Dem Änderungsentwurf ist zu entnehmen, dass die kleinen Landesrundfunkanstalt mit Vollprogramm eine Bestandsgarantie erhalten, dagegen Phoenix und vor allem Kika, der als Sender junge Zuschauer an die ARD bindet, nicht mehr linear zu empfangen sein sollen. Wir plädieren für die Fusionierung der Sendeanstalten zu wenigen größeren Häusern unter Beibehaltung der Mittel insgesamt. Durch Zusammenlegung von Technik und Verwaltung, durch Verlagerung der regionalen Angebote in kleinere, vor allem inhaltlich ausgerichtete Landesstudios ließen sich die Kosten signifikant reduzieren. Auch das würde vor allem dem Programm zugutekommen.

Zusammenarbeit mit den freien Medienschaffenden

Nach wie vor sind die Entscheidungswege in den Sendeanstalten lang und intransparent. Über den Redakteuren, die Ansprechpartner der Kreativen und Produktionsfirmen sind, entscheiden oft Redaktionsleiter oder Sendeplatz-Koordinatoren; oft auch übergeordnete „Teams“ oder „Gremien“. Das hat zum einen die Folge, dass Entscheidungen und Stoffentwicklungen Monate, teilweise sogar viele Jahre dauern. Dadurch verlieren aktuelle Themen an Brisanz, und die Planbarkeit von Projekten (und damit auch der Einkünfte der freien

Medienschaffenden) ist nicht gegeben. Zum anderen bedeuten solche Entscheidungshierarchien, dass sich die Macher von Programmen mit einer Art „Black Box“ konfrontiert sehen und ihr Projekt gegenüber den eigentlichen Entscheidern nicht selbst vertreten dürfen.

Absicherung und Beteiligung der Programm-Urheber lassen nach wie vor zu wünschen übrig. Es ist zu begrüßen, dass gemeinsame Vergütungsregeln erarbeitet wurden – im Realitätscheck lässt sich jedoch leider feststellen, dass die Berechtigungsschwellen für Nachvergütungen so hoch gesetzt wurden, dass Autoren und Regisseure von der Ausstrahlung ihrer Filme nicht einmal dann finanziell profitieren, wenn sie fünfzig Mal wiederholt worden sind. Gleichzeitig hat sich das Buy-Out-Prinzip bei den Verträgen mit den Öffentlich-Rechtlichen und ihren Töchtern durchgesetzt, das keine Wiederholungshonorare mehr vorsieht. Wir fordern ausdrücklich eine substantielle Nachbesserung der Vergütungen für Filmurheber.

Non-lineare Auswertung

Die Mediathek wird als non-lineare Auswertungsplattform in absehbarer Zeit für die Zuschauerbindung relevanter sein als das lineare Programm. Das hat die ARD erkannt und setzt diese Umorientierung nun um. Die Konzentration auf eine große Mediathek, in der in Zukunft alle non-linearen Programme der öffentlich-rechtlichen Sender abrufbar sind, ist richtig und überfällig. Eine echte Konkurrenz zu den internationalen Streaming-Plattformen wird man allerdings nur, wenn ARD und ZDF eine gemeinsame Mediathek schaffen.

Erhebliche Investitionen in den Aufbau der Mediatheken werden bereits getätigt. Doch dazu werden Gelder, die ausdrücklich zur Programmherstellung vorgesehen waren, zweckentfremdet. Und auch sonst führt der Ausbau der Mediatheken keineswegs zu fairer Vergütung für die Filmschaffenden, deren Werke dort unbegrenzt verfügbar sein sollen. Und für die neuen Programme, die explizit nur für die Mediatheken in Auftrag gegeben werden, werden geringere Produktionsetats vorgesehen als bisher im linearen Programm. Man nimmt den Aufbau der Mediathek also (wieder einmal) zum Anlass, um am Programm und seinen freien Machern zu sparen und nicht am Apparat selbst.

Wir fordern eine faire Vergütung für die in Mediatheken zugänglichen Programme. Die Behauptung, Abrufe seien in den Mediatheken nicht messbar, widersprechen weiterhin den technischen Möglichkeiten und dienen als Vorwand, non-lineare Erfolge auch als Erfolge zu vergüten.

Inhalt und Quote

An dem unaufhörlichen Siegeszug der Streaming-Plattformen kann man einerseits erkennen, dass sich das Nutzungsverhalten bereits weitgehend gewandelt hat, andererseits zeigt sich auch, dass eine Quotenzählung für die Wirkungsmacht medialer Produktionen nur bedingt aussagekräftig ist. Wenn die marktorientierten Streaming-Plattformen so gut wie nie Abrufzahlen ihrer Produktionen veröffentlichen und deren Strahlkraft und Wahrnehmung an öffentlichen Diskursen und Image

bemessen, warum ist die Quote für die öffentlich-rechtlichen Sender so relevant, die in der Primetime gar keine Werbetreibenden überzeugen oder gewinnen müssen?

In einer Zeit, in der die Grenzen von TV und Kino weiter verschwimmen, cineastische Qualität auf Streaming-Plattformen zu finden ist, während Kinofilme unter immer höherem kommerziellem Druck stehen, würden wir uns eine klare Positionierung der öffentlich-rechtlichen Sender zum Kinofilm wünschen. Wo hat der künstlerische, Sendeplatz- und formatungebundene Film noch seinen Platz im Programm der öffentlich-rechtlichen? Dies bleibt in dem Änderungsentwurf genauso offen, wie die Frage, inwieweit sich die Sender künftig an der Förderung von Kinokunst und Nachwuchs beteiligen wollen. Es ist dem Änderungsentwurf auch nicht zu entnehmen, dass die öffentlich-rechtlichen Sender das Potential der Zuschauerbindung durch unterhaltsames Programm oder fiktionale Serien und Filme in Kinoqualität sehen und wertschätzen. Wir sind überzeugt davon, dass das strategisch ein Fehler ist und fordern eine klare Korrektur.

Wir hoffen, dass wir mit dieser Stellungnahme einen Beitrag dazu leisten können, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu reformieren – im Sinne seiner eigentlichen Idee und seiner gesellschaftlichen Funktion – und dadurch seine Legitimität zu stärken.