



Dr. Christine Horz
Throner Str. 9
60385 Frankfurt
c/o
Initiative für einen Publikumsrat
www.publikumsrat.de
publikumsrat@gmx.de

24.02.2015

An Frau
Staatssekretärin Jacqueline Kraege
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Postfach 3880
55028 Mainz

**Schriftliche Stellungnahme der Initiative für einen Publikumsrat zum 17. RAESTV,
Stand 28.01.2015**

Sehr geehrte Frau Kraege

stellvertretend für die Initiative für einen Publikumsrat folge ich hiermit Ihrem öffentlichen Aufruf vom 30.01.2015 zur schriftlichen Stellungnahme zum o.g. ZDF-Staatsvertrag.

Die Initiative für einen Publikumsrat (im Folgenden „Publikumsrat“), setzt sich ehrenamtlich und auf wissenschaftlicher Grundlage für den Meinungspluralismus sowie die Interessen des beitragszahlenden Publikums öffentlich-rechtlicher Angebote ein und informiert die Öffentlichkeit über rundfunkpolitische Themen. Gleichzeitig betrachtet der Publikumsrat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Errungenschaft, den es unter kritischer Begleitung zu stärken gilt. Deshalb begrüßen wir das ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014, das darauf abzielt, die Vielfaltssicherung und Transparenz der öffentlich-rechtlichen Gremien sicherzustellen, die Dynamisierung des ZDF-Fernsehrats zu fordern, und dass sich gegen die Versteinerung der Gremien ausspricht.

Der Publikumsrat möchte daher konkrete und konstruktive Vorschläge machen, wie der ZDF-Staatsvertrag transparenter, partizipativer und bürgerfreundlicher gestaltet werden kann. Hierzu nehmen wir im Folgenden vor allem hinsichtlich des ersten Leitsatzes des BVerfG-Urteils zum ZDF-Staatsvertrag vom 25. März 2014 („Vielfaltssicherung“) ausführlich Stellung.

1. Vorschlag: Flexibilisierung durch wählbare VertreterInnen aus dem Publikum

Der Publikumsrat sieht Absatz 74 des ZDF-Urteils des BverfG vom 25. März 2014 in dem veröffentlichten Entwurf zum 17. RAESTV nicht ausreichend umgesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht betont:

74

Auch in dieser Hinsicht ist es Aufgabe des Gesetzgebers, eine funktionsgerechte Ausgestaltung der Rundfunkanstalten ins Werk zu setzen und hierbei insbesondere auch das Spannungsverhältnis von Kontinuität und Flexibilität zum Ausgleich zu bringen. Er hat hierbei eine weite, verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgezeichnete Spanne von Regelungsmöglichkeiten, wie auch aus verschiedenen Ansätzen in den Staatsverträgen der Landesrundfunkanstalten ersichtlich ist. So kann er nicht nur eine formalisierte regelmäßige Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung des Rundfunkrats vorsehen, sondern beispielsweise auch für einige Sitze der Aufsichtsgremien eine Bewerbung interessierter Verbände ermöglichen und deren Bestimmung - abgesichert etwa durch qualifizierte Abstimmungsquoten - für jede Wahlperiode neu in die Hände der Parlamente legen. Auch steht es dem Gesetzgeber frei, ganz andere Lösungsansätze zu entwickeln. Die Verfassung gibt insoweit bestimmte Regelungen nicht vor. Geboten ist lediglich, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Bestimmung der entsendeberechtigten Verbände oder sonstiger Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft eine Form der Dynamisierung vorsieht und einer Versteinerung der Gremien vielfaltsichernd entgegenwirkt.

Die Gesetzgeber schöpfen die ihnen zugebilligten Spielräume bisher nicht annähernd aus, denn die Zusammensetzung des Fernsehrats soll – so Punkt 16. (7) des Entwurfs zum 17. RAESTV – „nach Ablauf von drei Amtsperioden durch die Landesregierungen überprüft werden“. Da eine Amtsperiode vier Jahre beträgt, findet diese Überprüfung erst nach zwölf Jahren statt. Angesichts der dynamischen Pluralisierung der Gesellschaft erscheint uns ein solch langer Zeitraum sowie die nicht erkennbaren Instrumente zur Dynamisierung in keinsten Weise geeignet, der Versteinerung der Gremien hinreichend entgegen zu wirken. Auch der Vorschlag einer Wahl von VertreterInnen wurde nicht berücksichtigt, der zu einer breiteren zivilgesellschaftlichen Fundierung und Demokratisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen kann.

Wir schlagen erstens vor, die benannten 16 VertreterInnen unter Punkt 16. qq (fortfolgend) wesentlich dynamischer zu vergeben. So sollte bereits im Entwurf zum 17. RAESTV festgelegt werden, dass diese nach einer, spätestens zwei Amtsperioden durch neu zu bestimmende, bis dahin noch nicht beteiligte Interessenvertreter eines anderen zivilgesellschaftlichen Bereichs ersetzt werden müssen. Schließlich ist jeder Haushalt mit seinem Rundfunkbeitrag an den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beteiligt. Vielfaltssicherung bedeutet dann, dass möglichst viele Interessen der beitragszahlenden Zivilgesellschaft an der Mitgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Gremien beteiligt sein können.

Dies lässt sich auch mit der politischen Öffentlichkeitstheorie begründen, wonach Öffentlichkeit eine Kontrollfunktion zugeschrieben wird. Diese lässt sich jedoch nur umsetzen, wenn größtmögliche Transparenz herrscht. Diese wird nicht nur durch Veröffentlichungen seitens des Senders erreicht.¹ Vielmehr wird Transparenz auch durch unmittelbare Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entscheidungs- und Beschlussgremien gewährleistet.

Zweitens sollten die o.g. VertreterInnen ausnahmslos durch ein Bewerbungs- oder Wahlverfahren bestimmt werden. Die Vorab-Festlegung auf bestimmte Gruppen wirkt der Dynamisierung entgegen, wie das Beispiel der MigrantInnen-VertreterInnen zeigt. Eine

¹ Vgl.: Thomaß, B./Dupuis, I.: Öffentliche Anteilnahme. Zur Transparenz der Gremien von ARD und ZDF. In: epd medien, Nr. 35, S. 5-9, 29.08.2014.

Vertretung dieser großen und heterogenen „Gruppe“ ist längst überfällig und hätte spätestens zu Beginn der 1990er Jahre umgesetzt werden sollen. Die Forschung weist seit geraumer Zeit darauf hin, dass sich im Einwanderungsland Deutschland sogenannte transkulturelle Milieus herausgebildet haben, die sich häufig „quer“ zu hergebrachten Vorstellungen einer (national- bzw. religiös, sprachlich bedingten) Kultur verhalten. Die Festlegung auf den Begriff „Migrant“ ist für große Teile der lange ansässigen sowie der der jüngeren Bevölkerung also nicht mehr zutreffend. Neben den Migrant-Vertretern schlagen wir folglich einen Sitz für Vertreter dieser transkulturellen Milieus vor, der aus einem freiwerdenden Sitz generiert werden kann. (Siehe 3. Vorschlag weiter unten).

Drittens schlagen wir vor, einen Sitz für einen Publikumsvertreter vorzusehen, der sich in besonderem Maße als Ansprechpartner und Sachwalter für das Publikum auf Gremienebene betrachtet. Diese Aufgabe sehen wir durch die Gremienmitglieder bisher nicht erfüllt, auch wenn sie eigentlich im Dienste der Allgemeinheit stehen. Daher sollte ein Sitz im Fernsehrat des ZDF für einen Publikumsvertreter geschaffen werden, der somit als kommunikative Schnittstelle zwischen Publikum und Sender fungiert.

Wissenschaftlich lässt sich dies mit Überlegungen zu Media Governance begründen, die eine gemeinsame Verantwortung von Sender und Publikum für das öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesen vorschlagen.² Eine Partnerschaft mit dem Publikum wird als Allianz gegen Forderungen seitens marktliberaler Akteure auf nationaler und EU-Ebene gesehen.³

2. Vorschlag: Aufnahme einer Diversity- Stabsstelle im ZDF-Staatsvertrag

Zum Abschnitt II des Entwurfs zum 17. RAESTV, 4. d (3):

(3) Das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands sind angemessen im Fernsehvollprogramm, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)‘ darzustellen. Die Sendungen sollen dabei vor allem die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit und der Verständigung unter den Völkern dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken.“

Voraussetzung dafür, dass die „kulturelle Vielfalt Deutschlands angemessen“ dargestellt wird, und dass die Sendungen im Einwanderungsland Deutschland auf ein „diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken“ können, sind in dieser Hinsicht umfassend informierte und geschulte Mitarbeiter, Führungskräfte, Redakteure und Journalisten. Allerdings unterhält das ZDF offiziell keinen Diversity-Beauftragten, regelmäßige und verpflichtende Mitarbeiterschulungen zum Thema gesellschaftliche Vielfalt, Diversity, kultursensible Berichterstattung u.ä. finden nach unserer Information nicht statt. Öffentliche Diskussionsrunden zu diesem Thema fehlen.

Die Initiative für einen Publikumsrat schlägt deshalb vor, Abschnitt II, 4. entsprechend zu ergänzen, etwa folgendermaßen:

(4) Zu diesem Zweck richtet das ZDF die Stabsstelle Diversity ein. Der/die Diversity-Beauftragte ist sichtbare/r AnsprechpartnerIn für MitarbeiterInnen und Führungskräfte aber auch für das interessierte Publikum. Der/die Diversity-Beauftragte entwickelt ein Konzept zur personal- und programmbezogenen Umsetzung von Diversity im ZDF. Er/sie organisiert Mitarbeiter-Schulungen zum Thema interkulturelle Kompetenz, informiert Mitarbeiter/innen

² Jarren, Otfried: Verantwortungskultur durch Media Governance. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik. Funkkorrespondenz 6/2007, 09.02.2007.

³ Jabubowicz, Karol: Participation and Partnership: A copernican revolution to reengineer public service media for the 21st century. Keynote, RIPE-Conference, 09.10.2008, Mainz.

und die Öffentlichkeit durch regelmäßige Berichte und öffentliche Sitzungen und hält Kontakt zur wissenschaftlichen Forschung.

Wir begründen diesen Vorschlag mit der gesellschaftlichen Zusammensetzung. In Deutschland wird ca. 20% der Bevölkerung ein Migrationshintergrund zugeschrieben. Auch in sozialer, religiöser und geschlechtspezifischer Hinsicht pluralisiert sich die Gesellschaft in dynamischer Art und Weise. Das BVerfG hat in seinem ZDF-Urteil die Forderungen nach Vielfaltssicherung, entsprechend hervorgehoben. Dort heißt es:

69: (1) Das Gebot der Vielfaltsicherung verpflichtet den Gesetzgeber bei der Entscheidung, welche Personen als staatsferne Mitglieder in die Gremien der Rundfunkanstalten einzubeziehen sind, zu Regelungen, die den aktuellen verschiedenartigen gesellschaftlichen Strömungen und Kräften in Deutschland Rechnung tragen und darauf ausgerichtet sind, eine große Vielfalt widerzuspiegeln.

Diese Forderung nach Vielfalt lässt sich mit Diversity-Theorien fundieren. Sie fassen unter dem Begriff so unterschiedliche Kategorien wie Herkunft, Geschlecht, Alter, sexuelle Orientierung u.a. und streben an, diesbezügliche Ungleichheiten zu beseitigen.⁴ In der Medien- und Kommunikationswissenschaft ist das Thema Migration, Integration, kulturelle Vielfalt und Medien mittlerweile fest verankert.

Die **European Broadcasting Union**, EBU, selbst hat in ihrer Arbeitsgruppe *EBU- Eurovision Intercultural & Diversity-Group* die Dringlichkeit und Bedeutung dieser Themen erkannt und eine eigens für MedienpraktikerInnen in öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern erstellte Handreichung herausgegeben. Die Papierversion enthält eine CD mit zahlreichen praktischen Beispielen.⁵

Des weiteren begründen wir den Vorschlag damit, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bedeutender Teil der Kultur in Deutschland sind. Die UNESCO hat in ihrem World Report 2009 *Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* darauf verwiesen, dass neue Kommunikationswege zur Fragmentierung des Publikums führen können (ebd., S. 130-159). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll hier ein Gegengewicht darstellen.⁶ Hierzu bedarf es jedoch umfassender Maßnahmen, die in unserem Vorschlag zu einem guten Teil berücksichtigt werden.

3. Vorschlag: Aufnahme von Vertretern nicht-christlicher Weltanschauungen

Zu 16. d) und e):

In d) und e) werden je zwei Vertreter der katholischen und evangelischen Kirche berücksichtigt. Angesichts der kontinuierlichen Zahl von Kirchenaustritten in Deutschland schlägt der Publikumsrat vor, nur je einen Vertreter im Fernsehrat fest zu verankern, um dadurch mehr Gestaltungsspielräume zu haben. Diese sollten u.E. genutzt werden, um anderen organisierten und nicht organisierten weltanschaulichen Interessen rotierend einen Sitz im Fernsehrat zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der großen und heterogenen Gruppe der Muslime, die im Entwurf erwähnt sind, sollte deren Sitz festgeschrieben sein, jedoch von wechselnden Glaubensrichtungen des Islam besetzt werden. Freidenker, Atheisten,

⁴ Einführend hierzu: Massing, Peter, (Hrsg.): Gender und Diversity. Vielfalt verstehen und gestalten. Schwalbach/Ts. 2010

⁵ Download unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2008/diversity-toolkit-factual-programmes-public-service-television>. Deutsche Fassung: <http://www.gender-diversity.de/Portals/0/SiteDocs/Dokumente/DiversityToolkit-Deutsche%20Fassung2008.pdf>.

⁶ The Report of the *High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy*. January 2013.

Agnostiker und Humanisten etc. sollten sich nach je einer Amtsperiode rotierend einen Sitz im Fernsehrat teilen. Wir begründen den Vorschlag mit dem o.g. Urteil des BverG:

70

Durch Vertreterinnen und Vertreter einzelner Gruppen kann freilich kein in jeder Hinsicht wirklichkeitsgerechtes Abbild des Gemeinwesens erstellt werden. Gesellschaftliche Wirklichkeit ist in ungeordneter Weise fragmentiert, manifestiert sich in ungleichzeitigen Erscheinungsformen und findet nur teilweise in verfestigten Strukturen Niederschlag, die Anknüpfung für die Mitwirkung in einer Rundfunkanstalt sein können. Insbesondere sind die Interessen der Allgemeinheit nicht mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen identisch. Es gibt vielmehr Interessen, die verbandlich gar nicht oder nur schwer organisierbar sind.

Der verbliebenen Sitze sollte aufgrund der zahlenmäßig und kulturell großen Bedeutung für die Gesellschaft für die Migranten reserviert werden. Wir schlagen vor, deren freiwerdender Sitz aus 16. qq, gg eine/m VertreterIn transkultureller Millieus zur Verfügung zu stellen.

4. Vorschlag: Ombudsstelle im ZDF

Ergänzend empfiehlt die Initiative für einen Publikumsrat, dass im ZDF-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 berechnete Kritik mit der Bitte um Stellungnahme an den Sender weiterleiten, wie am Beispiel der Ombudsstelle in der Fernseh- und Radiogesellschaft SRG Deutschschweiz deutlich wird.⁷ 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 Zuschauerredaktion im ZDF sorgt bislang nicht für Transparenz, welche Themen, Formate etc. beanstandet oder gelobt wurden, wieviele Rückmeldungen zu welchen Themen erfolgten und in welcher Qualität. Die aktuellen Regelungen zu Beschwerden an den Fernsehrat erscheinen uns nicht ausreichend, da zunächst der Intendant eine Rückmeldung erteilt. Er kann jedoch kraft seiner Funktion keine unabhängige Position einnehmen. Erst danach kann sich der Fernsehrat äußern, was i.d.R. zu sehr langen Rückmeldeprozessen von mehreren Wochen führt. Dies ist paradox, da Fernsehen eigentlich um Aktualität bemüht ist. Das ZDF würde mit einer Ombudsperson einen Schritt Richtung der oben angesprochenen Allianz mit dem Publikum gehen.

Mit den genannten Vorschlägen hoffen wir deutlich gemacht zu haben, dass die Initiative für einen Publikumsrat ihre Aufgabe nicht darin sieht, kleinteilig auf die Programmautonomie der Sender einzuwirken. Vielmehr möchten wir einen konstruktiven Beitrag dazu leisten, dass das Urteil des BverfG auf einer innovativen Basis umgesetzt wird, welche zivilgesellschaftliche Beteiligung stärker als bisher ermöglicht.

Dr. Christine Horz
für die Initiative für einen Publikumsrat

⁷ <http://www.srgd.ch/medienportal/jahresberichte/srg-deutschschweiz/jahresberichte/2012/ombudsstelle/>
(23.01.2015)