

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Meinungsbildung in öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und
Fernsehanstalten**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Meinungsbildung in öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernesehkanal

Ausarbeitung WD 10 - 005/08

Abschluss der Arbeit: 7. Februar 2008

Fachbereich WD 10: Kultur, Medien und Sport

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Vorbemerkung	4
2.	Rechtsform öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernseh- anstalten	5
3.	Funktionieren der Meinungsbildung	5
4.	Beteiligung der Gebührenzahler	7
5.	Veröffentlichungspflichten und Transparenzvorgaben	8
6.	Literaturverzeichnis	9

1. Vorbemerkung

Die Ausarbeitung liefert einen Überblick über die Meinungsbildung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten in Deutschland. Sowohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk – ebenso das Fernsehen – als auch die privaten Sender sind der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ebenso wie der Meinungsvielfalt verpflichtet. Beide Rundfunksysteme müssen in der Lage sein, den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen. Die Sicherung der Meinungsvielfalt gehört zu den Grundlagen des Rundfunkrechts, das nach den Art. 30 und 70 GG Sache der Länder ist. Der Landesgesetzgeber ist verfassungsrechtlich verpflichtet, „dafür Sorge zu tragen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht, dass der Rundfunk nicht einer Gruppe oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können“, darüber hinaus hat er „Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“ (BVerGE 73, 188, 153).

2. **Rechtsform öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehanstalten**

Die öffentlich rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten sind der Rechtsform nach gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts.¹ Trotz dieser Organisationsform sind sie keine staatlichen Verwaltungsträger, da Rundfunk und Fernsehen keine staatlichen Aufgaben sind, sondern eine im gesellschaftlichen Bereich liegende Angelegenheit. Nach Art. 20 Abs. 2 GG vollzieht sich die Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht jedoch umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk. Rundfunk und Fernsehen werden daher als Medium und Faktor im Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung nur dem nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Bereich zugeordnet.

3. **Funktionieren der Meinungsbildung**

Zum Funktionieren der Meinungsbildung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten tragen die Organe bei. Die wesentlichen Organe sind der Rundfunkrat (beim ZDF der Fernsehrat), der Verwaltungsrat, der/die Intendant/-in (bei Radio Bremen das Direktorium, das aus dem/der Intendanten/-in und den Direktoren/-innen besteht).²

Der Rundfunkrat/Fernsehrat ist nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts „Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit“ (BVerfGE 83, 238, 333) und „höchstes Organ der Anstalt“ (BVerfGE 31, 314, 328). Er ist ein Kollegialorgan und setzt sich neben den Vertretern des Staates („Staatsbank“) aus den Repräsentanten der gesellschaftlichen Organe (Verbände-, Kultur- und Bürgerbank) zusammen. Dieses binnenpluralistische Organisationsmodell stellt jedoch keine Interessenvertretung oder Verlautbarung der Interessen ihrer Organisation dar, sondern ist vielmehr dem Gemeinwohl verpflichtet. Die pluralistische Zusammensetzung soll sicherstellen, dass die gesamte Vielfalt der bestehenden Meinungen in Rundfunk und Fernsehen zur Geltung kommt (BVerfGE 53, 60, 65 f; 83, 238, 333 f).

1 ZDF-Staatsvertrag, HmbGVBl 1991, Medien-/Rundfunkgesetze der Bundesländer

2 ebenda

Nach den Landesgesetzen liegt die Berechtigung der Entsendung der Mitglieder regelmäßig unmittelbar bei den gesellschaftlichen Organisationen. Anders sieht es der § 21 Abs. 3 des ZDF-Staatsvertrages vor: Die Entscheidung obliegt nach Vorschlag der Organisationen den Ministerpräsidenten der Länder.³

Die Mitglieder des Rundfunkrates/Fernsehrates sind keine Interessenvertreter der entsendungsberechtigten gesellschaftlichen Gruppen, sondern lediglich deren Repräsentanten. Sie sind nur ihrem Gewissen und dem Gesetz unterworfen und daher an Weisungen nicht gebunden. Zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit bestehen Inkompatibilitäten in Regierung und Parlament sowie beim MDR, NDR und WDR mit Beschäftigung bei einem privaten Rundfunk- und/oder Fernsehsender.

Zu den Aufgaben des Rundfunk-/Fernsehrates gehören die Wahl des Intendanten bzw. des Direktoriums, die Wahl des Verwaltungsrates, die Beratung des Intendanten/Direktoriums in allen Programmfragen, die repressive Programmkontrolle auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und Richtlinien, die mittelbare Programmgestaltung durch organisatorische Rahmensetzung der Programmarbeit wie etwa durch den Erlass von Richtlinien sowie die Feststellung des Haushaltsplanes.⁴

Der Verwaltungsrat ist ebenso wie der Rundfunk-/Fernsehrat ein Kollegialorgan. Zu seinen wichtigsten Aufgaben gehören die Beratung des Intendanten/Direktoriums außer in Programmangelegenheiten, also vor allem in wirtschaftlichen und technischen Fragen, der Haushaltsprüfung, der Abschluss von Anstellungsverträgen hochdotierter Mitarbeiter in Führungspositionen, woraus sich ein mittelbarer Programmeinfluss ergeben kann.⁵

Zu den wesentlichen Aufgaben des/der Intendanten/-in bzw. des Direktoriums gehören die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung, die Verantwortung für den Betrieb und die Programmgestaltung. Die Leitungskompetenzen werden durch Organisation, Auswahl und Überwachung sowie Anweisung der Mitarbeiter ausgeübt. Der Rund-

3 ZDF-Staatsvertrag, HmbGVBl 1991, Medien-/Rundfunkgesetze der Bundesländer

4 ebenda

5 ebenda

funk/Fernsehrat kontrolliert dagegen in erster Linie die Programme sowie den Intendanten bzw. das Direktorium.⁶

4. Beteiligung der Gebührenzahler

Die Programmherstellung fällt als notwendige Voraussetzung für die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Dies gilt nicht nur für Eigenproduktionen, sondern ebenfalls für Auftrags-, Koproduktionen und Beteiligung an Programm herstellenden Unternehmen.⁷ Eine direkte Beteiligung der Gebührenzahler an der Programmherstellung und zugleich –darstellung ist nicht vorgesehen.

Im Bereich der Nutzung digitaler Technik können die Gebührenzahler durch interaktives Eingreifen einen Programmablauf geringfügig mit gestalten. Ebenfalls in geringem Umfang können Gebührenzahler im Zusammenhang mit Umfragen per Telefon, Email oder SMS ihre Meinung äußern. Hinzu kommt das Mittel der „Hörerpost“. Die hier erfolgten relevanten und sachdienlichen Anregungen und Kritiken können im Rahmen der Redaktionsbesprechungen in die Programmarbeit einfließen. Gerade die „Hörerpost“ wird von den Redaktionen in den öffentlich-rechtlichen Anstalten stark beachtet.

Ein weiteres Mittel der Meinungsbildungsbeteiligung ist die „Quote“. Nicht nur bei den privaten Anbietern wird die Quote stark beachtet (hier geht es um die Berechnung der Höhe der Werbeeinnahmen). Auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Fernsehen werden Sendungen dann abgesetzt oder auf einen anderen, meist ungünstigeren Sendeplatz verlegt, wenn sie die gewünschten Zuhörer- bzw. Zuschauerzahlen nicht erreichen.

Als ein herausragendes Mittel zur Beteiligung von TV-Nutzern ist der „Tagesschau-Blog“ (www.tagesschau.de) zu nennen. Hier können Zuschauer über das Internet Kritik üben und Anregungen geben. Die Redaktion erfährt, welche Themen in der Nachrichtengattung auf besonderes Interesse stoßen oder welche weniger interessieren. Diese

6 ZDF-Staatsvertrag, HmbGVBl 1991, Medien-/Rundfunkgesetze der Bundesländer

7 Hesse, Rundfunkrecht, S.125 sowie Rechtsgrundlagen der ARD, S. 102 ff



Meinungsäußerungen der Tagesschau-Verbraucher fließen in die ständige Redaktionsarbeit der Nachrichtensendung ein.

5. Veröffentlichungspflichten und Transparenzvorgaben

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen – bei der ARD im Zwei-Jahres-Rhythmus, beim ZDF jährlich – Geschäftsberichte vorzulegen.⁸ In den Leitlinien dazu ist Auskunft über Programmvorhaben zu geben. In demselben Rhythmus erscheinen Rechenschaftsberichte dazu. Diese werden von den Gremien beraten und verabschiedet. Bei einigen ARD-Anstalten sind diese Sitzungen der Gremien öffentlich.

Aufträge an private Unternehmen, ebenso wie an Unternehmen an denen die Sendeanstalten beteiligt sind, wird nach der Beschaffungsordnung der jeweiligen Anstalt vergeben. Diese lehnt sich jeweils sehr stark an die Beschaffungsordnung des Bundes und den entsprechenden Regelungen der Bundesländer an. Je nach Höhe der Aufträge sind die Gremien mitwirkungs- bzw. mitbestimmungspflichtig. Die Auftragnehmer haben gegenüber ihren Auftraggebern die Pflicht, für Transparenz, Nichtdiskriminierung und Wirtschaftlichkeit zu sorgen. Die Sendeanstalten kontrollieren wiederum, dass diese Punkte auch beachtet werden, zudem findet eine intensive Qualitätskontrolle statt. Weiterhin haben die Anstalten die Verpflichtung für eine entsprechende Marktförderung zu sorgen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten veröffentlichen ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB).⁹ Einzelverträge unterliegen in der Regel dem Datenschutz. Eine Prüfung von Verträgen unterliegt der Kontrolle einer ganzen Reihe von Institutionen wie den Aufsichtsgremien der Rundfunk- und Fernsehanstalten; der Rechtsaufsicht, den Wirtschaftsprüfern, den Landesrechnungshöfen, der steuerlichen Betriebsprüfung sowie den Landesparlamenten.

8 www.ard.de/publikationen sowie www.zdf-jahrbuch.de

9 www.ard.de sowie www.zdf.de

6. Literaturverzeichnis

Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, 2. Auflage 1999, München: Verlag Franz Vahlen.

Radeck, Bernd, Rechtsgrundlagen der ARD, Herausgeber: Saarländischer Rundfunk,
2007: Saarbrücken.