

**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Ruth Hieronymi

"Brauchen wir ARD und ZDF?"

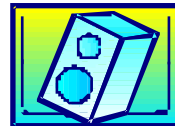
**Positionen der CDU zur Strukturreform
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Reihe Arbeitspapiere

des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Nr. 42/1995

Köln, im August 1995



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K. - H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-31-4

Schutzgebühr 5,-- DM

Ruth Hieronymi

Brauchen wir ARD und ZDF?

Positionen der CDU zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1. **Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht in der aktuellen rundfunkpolitischen Diskussion!..... 1**
2. **Die von Stoiber und Biedenkopf vorgeschlagene Strukturreform sichert die Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks!..... 2**
3. **Die Diskussion über die Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist von der SPD lange verdrängt worden! . 3**
4. **Über zentrale rundfunkpolitische Vorstellungen der CDU/CSU besteht ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens!..... 4**
 - 4.1. Konsens über den Zeitpunkt einer Strukturreform..... 4
 - 4.2. Konsens über die Auflösung des ARD-Finanzausgleichs 5
 - 4.3. Konsens über die Zusammenlegung von Rundfunkanstalten 5
5. **Eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dringend erforderlich!..... 6**
 - 5.1. Die Diskussion über die seit Jahren als notwendig geforderte Strukturreform der ARD muß enttabuisiert werden! 6
 - 5.2. Die Entscheidung über die Einführung einer reinen Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß bald getroffen werden!..... 7
 - 5.3. Die Gefahr der Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß sorgfältig untersucht werden!..... 7



1. Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht in der aktuellen rundfunkpolitischen Diskussion!

Die Frage "Brauchen wir ARD und ZDF?" bezieht sich auf die aktuelle politische Debatte über die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, wie sie zuletzt durch das Thesen-Papier der Ministerpräsidenten Biedenkopf und Stoiber mit besonderer Dynamik versehen worden ist.

Bevor ich auf diese Vorschläge eingehe, möchte ich zunächst meine grundsätzliche Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klarstellen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist seit über 40 Jahren ein herausragendes Element der Demokratie und der öffentlichen Meinungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Erste Deutsche Fernsehen als Gemeinschaftsprogramm der ARD-Länderanstalten und das Zweite Deutsche Fernsehen als Gemeinschaftsprogramm der Länder verkörpern die beiden Prinzipien Vielfalt und Einheit der föderalen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Ich bin deshalb für den Erhalt von ARD und ZDF!

Mit der Aufhebung des Monopols für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Jahre 1984 hat sich die medienpolitische und finanzielle Situation für die öffentlich-rechtlichen Anbieter allerdings gravierend verändert. Dies gilt für die Entwicklung der Reichweiten, der Werbeeinnahmen, der Kosten für die Verwertungsrechte und den Wettbewerb im Programm:

- 1987 hatten ARD und ZDF noch einen Reichweitenanteil von 80 %; heute ist er auf deutlich unter 40 % gesunken.
- Die Werbeeinnahmen sanken drastisch ab - bei der ARD von rund 20 % auf durchschnittlich 4,7 % (1995); beim ZDF von 40 % auf unter 20 %.
- Beim Wettbewerb im Programm zeigen ARD und ZDF dramatische Einbußen bei der jüngeren Generation. Nach der letzten Untersuchung des WDR bei Jugendlichen im Alter zwischen 14 und 29 Jahren haben RTL und PRO 7 als Sender mit erster Präferenz bei insgesamt 26,5 % die Nase vorn, während die beiden öffentlich-rechtlichen Anstalten mit 10,8 % hinterherhinken. Dabei kamen die schlechtesten Werte für ARD und ZDF zur Frage, ob der Sender "jung" wirkt; bei den Privaten lagen die besten Werte in der Sparte "vielseitig".

Der dringende Reformbedarf für ARD und ZDF, wenn sie noch eine Zukunftsperspektive haben sollen, liegt deshalb auf der Hand. Potenziert wird diese Entwicklung durch die vor der Tür stehende Digitalisierung des Rundfunks. In den nächsten Jahren wird es zu einer breit gefächerten Aufsplitterung des Programmangebotes kommen, so daß die Konkurrenz für öffentlich-rechtliche Vollprogramme bisher nicht gekannte Ausmaße annehmen wird. Deshalb reicht die



Frage "Brauchen wir ARD und ZDF?" nicht aus. Notwendig ist die Frage "Was müssen wir tun, um ARD und ZDF zu erhalten?"

2. Die von Stoiber und Biedenkopf vorgeschlagene Strukturreform sichert die Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks!

Genau diese Frage nach der Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben die Ministerpräsidenten Biedenkopf und Stoiber gestellt. Sie sehen durch die Veränderung der Medienlandschaft in Deutschland die Vielfalt in der ARD gefährdet. Sie verweisen in ihrem Thesenpapier darauf, daß unter den Bedingungen des Wettbewerbs die kleinen Rundfunkanstalten, insbesondere diejenigen, die vom Finanzausgleich abhängig sind, sich den meinungsführenden großen Anstalten immer stärker anpassen. Ein Zeichen sei ihr Stimmverhalten in den entscheidenden Führungspositionen der ARD-Gemeinschaftseinrichtungen.

Um ihre Eigenständigkeit trotzdem zu entwickeln, habe ein Ausbau der Dritten Programme stattgefunden, der gleichzeitig mit den Kosten für die Vollprogramme auf Dauer nicht zu finanzieren sei. Bei der Alternative, im ARD-Gemeinschaftsprogramm oder bei den regionalen Dritten Programmen Abstriche vorzunehmen, plädieren Biedenkopf und Stoiber für die Stärkung der Dritten Programme. Die Ministerpräsidenten fordern etwa gleichgroße Landesrundfunkanstalten, die Abschaffung des Finanzausgleiches und die Schaffung einer effektiven Programmverantwortlichkeit innerhalb der ARD, die von den gesellschaftlichen Kontrollgremien auch tatsächlich wahrgenommen werden kann.

Der CDU-Bundesvorstand hat am 3. 2. 1995 die Initiative der Ministerpräsidenten begrüßt, gleichzeitig aber unmißverständlich festgestellt: "Unser erklärtes Ziel ist die Reform der ARD und nicht deren Abschaffung. Die Reform der ARD muß die in unserer Verfassung verankerten Grundsätze des Föderalismus im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen sichern." Ich wiederhole deshalb: Die Union spricht sich nachdrücklich für die Notwendigkeit von ARD und ZDF aus. Die entscheidende Frage ist nur, unter welchen Bedingungen beide öffentlich-rechtlichen bundesweiten Anbieter zu erhalten sind!



3. Die Diskussion über die Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist von der SPD lange verdrängt worden!

Es ist hinreichend bekannt, mit welcher Vehemenz die Union kritisiert worden ist, weil sie eine entschiedene Strukturreform der ARD eingefordert hat. Man konnte geradezu den Eindruck haben, CDU und CSU hätten sich etwas völlig Neues ausgedacht und mit ihren Vorschlägen eben nicht die Reform, sondern die Ausschaltung der ARD im Blick. Weit gefehlt: es waren nicht die Ministerpräsidenten der Union, sondern die Intendanten der ARD, die diese Reform schon vor Jahren eingefordert haben! In der ARD-Hauptversammlung vom 25. November 1992 beschloss Intendanten und Gremienvorsitzende: "Die neuen Rahmenbedingungen machen es erforderlich, die bestehende Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu überdenken und ggf. zu modifizieren."

Im Anschluß daran hat der damalige ARD-Vorsitzende und WDR-Intendant Friedrich Nowotny eine gemeinsame Kommission aus ARD und den Bundesländern vorgeschlagen, da diese Strukturreform in die Kompetenz der Länder falle. Auf dem Kölner Medienforum 1993 griff der nordrhein-westfälische Ministerpräsident und stellvertretende SPD-Bundesvorsitzende Johannes Rau diesen Vorschlag auf und erklärte: "Auf der Tagesordnung der deutschen Medienpolitik steht nicht die Frage, wie unser öffentlich-rechtliches Rundfunksystem am wirkungsvollsten zerschlagen werden kann. Es geht vielmehr heute (Juni 1993!) darum, was wir tun können, um das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in Deutschland dauerhaft zu konsolidieren und zu stärken. Dabei ist viel zu tun... Ich denke dabei auch an Strukturreformen, die ohne Mitwirkung der Länder nicht möglich sind. Im vergangenen Jahr hat der damalige ARD-Vorsitzende den Vorschlag gemacht, die Länder und die Anstalten sollten in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe über Strukturreformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk beraten. Ich möchte diesen Vorschlag aufgreifen und anregen, eine solche Arbeitsgruppe noch in diesem Jahr zu bilden. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen wird dazu die Initiative ergreifen."

Vor dem WDR-Rundfunkrat begrüßte Intendant Nowotny am 15. Juni 1993 diesen Vorschlag und stellte fest: "Nur wenn die Länder und die Landesrundfunkanstalten gemeinsam versuchen, eine neue, noch leistungsfähigere ARD zu organisieren, werden wir auch den Gebührenzahlern gegenüber glaubwürdig bleiben."

Ministerpräsident Rau hat nicht Wort gehalten. Die gemeinsame Kommission von Ländern und Landesrundfunkanstalten auf Einladung der SPD-Landesregierung gibt es bis heute nicht. Im Kölner Stadtanzeiger vom 21. Januar 1995 konnte man nachlesen, warum. Dort heißt es: "Auf die Frage, warum die vor Jahren von WDR-Intendant Friedrich Nowotny vorgeschlagene Kommission zur ARD-Reform noch nicht einberufen wurde, erklärte Rau: «Ich habe Nowott-



ny angeboten, eine gemeinsame Kommission von ARD und ZDF einzuberufen. Aber da haben wir uns über den Fragenkatalog nicht einig sein können»".

Meine Damen und Herren, und dann kamen die Ministerpräsidenten Biedenkopf und Stoiber und haben ihre Fragen vorgelegt. Man muß mit den Antworten der beiden Herren nicht übereinstimmen, aber sie haben endlich die einer dringenden Klärung bedürftigen Fragen auf den Tisch gelegt.

4. Über zentrale rundfunkpolitische Vorstellungen der CDU/CSU besteht ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens!

Die Attacken gegen die Medienpolitik der CDU/CSU nach der Vorlage des Biedenkopf/Stoiber-Papiers suggerierten einen tiefen und grundlegenden Dissens zwischen Union und SPD auch in den Einzelfragen der Strukturdebatte. Aber auch dieser Eindruck entspricht nicht den Tatsachen. Im Gegenteil, in zentralen Fragen besteht in der politischen Bewertung zwischen CDU und SPD Übereinstimmung. Dies gilt für

- den Zeitpunkt der Reform,
- die Auflösung des Finanzausgleiches und
- die Zusammenlegung von Rundfunkanstalten.

4.1. Konsens über den Zeitpunkt einer Strukturreform

Am 2. Februar 1994 erklärte der Chef der Staatskanzlei NRW, Minister Wolfgang Clement, vor dem Landtag: "Die Debatte über die Auflösung von Rundfunkanstalten zum jetzigen Zeitpunkt halte ich für wenig sinnvoll ... Nach meiner festen Überzeugung muß die Debatte jedenfalls im Laufe des Jahres 1995 zu einem Ergebnis geführt werden, damit wir ab 1996/1997 klare Verhältnisse über das haben, was werden soll".

Recht hat der Mann. Nur, wenn sie in 1995 zum Ergebnis geführt werden soll, muß sie zu Beginn des Jahres 1995 auch begonnen werden. Zwei Ministerpräsidenten haben das in zugestanden besonders deutlicher Weise getan.

4.2. Konsens über die Auflösung des ARD-Finanzausgleichs

In der gleichen Debatte, am 2. Februar 1994, erklärte der medienpolitische Sprecher der SPD-Landtagsfraktion NRW, der Kollege Jürgen Büssow: "Der gegenwärtige Finanzausgleich zwischen den Landesrundfunkanstalten ist weder für die Geber- noch für die Nehmeranstalten ein Anreiz zum rationalen Handeln. Ein Anreiz kann erst dann geschaffen werden, wenn der Finanzausgleich im nächsten Gebührenstaatsvertrag ... mit dem Ziel formuliert wird, ihn ganz aufzugeben."



Recht hat der Mann! Im übrigen haben die Ministerpräsidenten im letzten Rundfunkstaatsvertrag 1991 diese Förderung den Anstalten in den neuen Bundesländern schon verpflichtend vorgeschrieben. Die Rundfunkanstalten in den alten Bundesländern sind dazu auch 5 Jahre später nicht bereit.

4.3. Konsens über die Zusammenlegung von Rundfunkanstalten

Nicht nur auf dem Medienforum 1993, auch auf dem Medienforum 1994 forderte der stellvertretende SPD-Bundesvorsitzende Johannes Rau die Zusammenlegung von Rundfunkanstalten: "Die derzeitigen Sparanstrengungen der Anstalten verdienen Respekt und Anerkennung. Den mutigen ersten Schritten müssen weitere folgen. Es müssen nach meiner Meinung Effizienzsteigerungen auch und gerade mit Strukturreformen angestrebt werden. Dabei dürfen auch einschneidende Neuerungen nicht tabuisiert werden. Ich bin deshalb froh über die Initiative des baden-württembergischen Wirtschaftsministers, der eine Fusion von SWF und SWR neu ins Gespräch gebracht hat. Von Neuerung kann angesichts des Alters des Themas keine Rede sein."

Der hessische Ministerpräsident Hans *Eichel* (SPD) forderte in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau am 16. Mai 1994: "Man muß feststellen, daß es Sender gibt, die sich finanziell selbst tragen, und daß es Sender gibt, die es nicht tun. Ich denke, daß ist auf Dauer kein vernünftiger Zustand." Eichel erklärte die Gesprächsbereitschaft Hessens für die Zeit nach der Bundestagswahl. In der Diskussion zu den Stoiber-Biedenkopf-Thesen erneuerte Eichel seine Forderung und schlug der ARD vor, sich auf weniger, aber dafür selbstfinanzierte Rundfunkanstalten zu konzentrieren (dpa 20. 10. 1994).

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt *Beck* (SPD) schlug im März 1995 den Südwest-Verbund aus SDR, SWF, HR und Saarländischem Rundfunk vor.

5. Eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dringend erforderlich!

Die vorgetragenen Zitate, die um viele ähnliche Aussagen erweitert werden könnten, belegen, daß eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dringend notwendig ist. Um den hierfür notwendigen medienpolitischen Konsens der Bundesländer zu befördern, sei auch hierzu ein SPD-Ministerpräsident zitiert: Auf die Frage "Ist der Bestand von ARD und ZDF gefährdet?" antwortete der rheinland-pfälzische Ministerpräsident und Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder, Kurt Beck (SPD), im März 1995: "Die beiden Systeme sind zwar funktions- und reformfähig. Doch ihre bisher geplanten und verwirklichten Einsparungen reichen nicht - bei allem guten Willen. Den nächsten Schritt müssen die Politiker gehen und die Staatsverträge ändern!"

Meine Damen und Herren, der Mann hat recht! Ich will es zuspitzen: Die eigentlichen Totengräber von ARD und ZDF sind die Reformverhinderer. Wer ARD und ZDF erhalten will, muß sicherstellen,

- daß sie eine ernsthafte Chance haben, den Wettbewerb im Programm in allen Feldern der Grundversorgung - wie Information, Bildung und Unterhaltung - bestehen zu können,
- daß dem Bürger erkennbar bleibt, warum er für dieses Programmangebot Gebühren zahlen muß, unabhängig davon, ob er dieses Programm sieht oder nicht!

Das gebetsmühlenartige Wiederholen langjähriger Forderungen zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reicht nicht aus, um diese Aufgaben zu erfüllen. Die Stärkung wirtschaftlicher Strukturen und die Sicherung eines anspruchsvollen Programmprofils bedeuten für ARD und ZDF einen äußerst schwierigen Spagat, der mit Worthülsen nicht erreicht werden kann. Notwendig ist konkretes Handeln. Für diesen Prozeß sind mehrere Bedingungen unverzichtbar.

5.1. Die Diskussion über die seit Jahren als notwendig geforderte Strukturreform der ARD muß enttabuisiert werden!

Die dringend erforderliche Strukturreform bedarf der sorgfältigen politischen und wissenschaftlichen Erörterung. Wer zu dieser Diskussion beiträgt, darf nicht als Totengräber des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskriminiert werden. Durch nichts belegbare Vorwürfe, es ginge bei diesen Vorschlägen um Standortinteressen, um die Interessen privater Rundfunkanbieter oder um die Disziplinierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wie sie Stoiber und Biedenkopf gegenüber erhoben wurden, schaden einer offenen Diskussion über



die erforderlichen Reformmaßnahmen und damit auch der Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

5.2. Die Entscheidung über die Einführung einer reinen Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß bald getroffen werden!

Mit dem Gebührenurteil des BVerfG aus dem Jahre 1994 sind die Voraussetzungen gegeben, um eine am Bedarf orientierte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu ermöglichen. Voraussetzung ist, daß die KEF auch tatsächlich in die Lage versetzt wird, die Daten von ARD und ZDF ausreichend transparent überprüfen zu können. Unverzichtbar ist nun die konsequente Einführung eines Kennziffersystems bei den Bedarfsanmeldungen von ARD und ZDF an die KEF für die erbrachten Leistungen und die aufgewendeten Kosten!

Unverzichtbar ist die Definition des Begriffs der Grundversorgung. Auch dies ist keine einseitige Forderung der CDU/CSU. Der NRW-Ministerpräsident Johannes Rau forderte auf dem Medienforum 1994 "bei der staatsvertraglichen Neuordnung des Gebührenfestsetzungsverfahrens auch ... und die Funktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten möglichst präzise rechtlich zu umgrenzen." Um es deutlich zu machen, wie groß auch in dieser Frage der politische Konsens ist, will ich im Zitat von Herrn Rau fortfahren: "Nur dann, wenn uns dies gelingt, können wir verhindern, daß wir die von Karlsruhe geforderte Entpolitisierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens mit einer Schwächung der sozialen Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erkaufen."

Recht hat der Mann! Doch wo findet denn diese rechtliche Festlegung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrages zur Zeit statt? Die Landesregierungen von Sachsen und Bayern haben zu dieser Frage Gutachten in Auftrag gegeben. Warum nicht auch die Landesregierung von NRW? Warum nicht ein gemeinsames Gutachten der Länder?

5.3. Die Gefahr der Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß sorgfältig untersucht werden!

Schließlich bedürfen die mit marktlichen Finanzierungsquellen, insbesondere die mit einer Werbefinanzierung, verbundenen Auswirkungen auf die Programminhalte (und damit auch auf die Legitimation) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einer kritischen Prüfung. Es ist zu fragen, welchen Weg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diejenigen einzuschlagen gedenken, die zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- jedwede Form von Pay-TV zählen,
- jedwede Programmsparte zählen, für die sich eine Marktnische finden läßt,



- jedwede Kooperationsmöglichkeit mit Privaten einfordern.

"In dem Maße, wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre Strukturen an diejenigen der konkurrierenden Systeme anpassen, verringern sie die Legitimationsprobleme, die aus einer zu großen Distanz zwischen beiden Systemen erwachsen, und vergrößern die Legitimationsprobleme, die aus einer zu großen Nähe der beiden Systeme resultieren." Meine Damen und Herren, diese Aussage teile ich voll und ganz. Sie stammt auch nicht von einem CDU-Politiker, sondern von dem Chef der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei, Wolfgang Clement (SPD), aus dem Jahre 1992. Ich kann nicht erkennen, daß die Gefahr der Selbstkommerzialisierung durch eine umfassende Beteiligung von ARD und ZDF an Spartenprogrammen, Pay-TV und Video on demand gebannt würde. Im Gegenteil, die Forderungen, die dazu bisher auf dem Tisch liegen, führen in der Konsequenz zur zunehmenden Selbstkommerzialisierung von ARD und ZDF und entziehen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk letztlich die Existenzberechtigung der gebührenfinanzierten Grundversorgung.

Damit komme ich zum Beginn meiner Ausführungen zurück. Wer den öffentlich-rechtlichen Auftrag von ARD und ZDF erhalten will, der muß mit aller Entschiedenheit die Anstalten, ihre Gremien, die Ministerpräsidenten der Bundesländer und die Länderparlamente zum Handeln zwingen, bevor es zu spät ist!

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-31-4