

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

Peter Niepalla

**Selbstverpflichtungserklärungen
als Instrument der Qualitätssicherung
- Positionen und Erfahrungen der Deutschen Welle -**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 198

April 2005

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

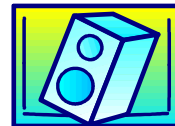
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 198: 3-934156-92-4

Schutzgebühr 5,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Deutschland

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

Peter Niepalla

Selbstverpflichtungserklärungen als Instrument der Qualitätssicherung - Positionen und Erfahrungen der Deutschen Welle -

I. Einleitung	3
II. Hintergründe zum Auslandsrundfunk.....	3
III. Aufgabenplanung, Beteiligungsverfahren und Bewertung nach dem DWG... 7	
IV. Vergleich mit den Landesrundfunkanstalten (§ 11 Abs. 4 RStV)	9
V. Auswirkungen des Beteiligungsverfahrens auf die Finanzierung der DW....	10
VI. Medienpolitische Bewertung	12

Peter Niepalla

**Selbstverpflichtungserklärungen
als Instrument der Qualitätssicherung
- Positionen und Erfahrungen der Deutschen Welle -**

I. Einleitung

Die Thematik der Selbstverpflichtungserklärungen ist bislang vornehmlich in Bezug auf die Landesrundfunkanstalten im Hinblick auf § 11 Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) und die dort für die Landesrundfunkanstalten festgelegten Verpflichtungen zum Erlass von Richtlinien sowie zur Abgabe von Berichten diskutiert worden. Inzwischen wurde ein ähnliches System für die deutsche Auslandsrundfunkanstalt im Rahmen der Novellierung des Deutsche-Welle-Gesetzes installiert. Zum besseren Verständnis dieses auf die besonderen Bedingungen des Auslandsrundfunks bezogenen Systems empfiehlt es sich, zunächst einmal einige Hintergründe zu Programmauftrag und Aufgabenerfüllung der Deutschen Welle zu skizzieren. Außerdem ist es erforderlich, kurz die Finanzierung darzustellen, um danach auf das System der Selbstregulierung näher einzugehen.

II. Hintergründe zum Auslandsrundfunk

Die Deutsche Welle (DW) ist die deutsche öffentlich-rechtliche Auslandsrundfunkanstalt. Durch die Anfang 2005 in Kraft getretene Novellierung des Deutsche-Welle-Gesetzes (DWG) wurden ihre Aufgabenstellung und der Programmauftrag ganz neu gefasst. Danach sollen die Angebote der DW Deutschland verständlich machen sowie deutschen und anderen Sichtweisen zu wesentlichen Themen, insbesondere der Politik, Kultur und Wirtschaft, weltweit ein Forum geben. Ziel ist es dabei, das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern. Diesen Auftrag erfüllt die DW mit ihrem aktuellen Fernsehprogramm DW-TV, den Hörfunkprogrammen und dem Internet-Angebot "www.dw-world.de".

Das am Berliner Standort der DW erstellte Fernsehprogramm verbreitet rund um die Uhr weltweit über Satelliten ein aktuelles Fernsehprogramm in den Sendesprachen deutsch und englisch (zu jeder Stunde wechselnd); zusätzlich gibt es einen spanisches und neuerdings ein arabisches Programmfenster. Das informationsorientierte Fernsehprogramm beinhaltet zur vollen Stunde eine ausführliche Nachrichtensendung und außerdem Dokumentationen, Features und Magazinsendungen.



Im Hörfunk werden sowohl das deutschsprachige als auch das englischsprachige Programm 24 Stunden pro Tag weltweit ausgestrahlt. Die anderen Radioprogramme in 27 Fremdsprachen werden dagegen täglich jeweils nur für ein paar Stunden in die Zielgebiete verbreitet. Die Ausstrahlung der Radioprogramme erfolgt nach wie vor über die analoge Kurzwelle, die bekanntlich den Vorteil hat, über Tausende von Kilometern hinweg das Signal zu übertragen, allerdings mit einer schlechten Audio-Qualität und hohen Energiekosten. Eine weitere wichtige Verbreitungsart der Hörfunkprogramme ist das sogenannte Metropolenradio. In einigen Großstadt-Ballungsgebieten in Osteuropa hat die DW UKW-Sender angemietet, um die dortige Bevölkerung mit Programmen aus deutscher und europäischer Perspektive in ihrer jeweiligen Heimatsprache zu erreichen. Ferner werden die Radioprogramme über Satelliten übertragen. Perspektivisch gesehen ist die in naher Zukunft vorhandene digitale Kurzwelle für die DW von herausragender Bedeutung, weil dann Kurzwellenprogramme fast in UKW-Qualität verbreitet werden können. Die DW ist maßgeblich an dem internationalen Konsortium DRM beteiligt, das die digitale Kurzwelle technisch entwickelt hat und weltweite Marketingstrategien dafür entfaltet. Voraussetzung für die in den nächsten Jahren erfolgende Marktdurchsetzung von DRM ist die unmittelbar bevorstehende Produktion preisgünstiger Empfangsgeräte.

Eine weitere wichtige Verbreitungsart sowohl für Fernsehen als auch für Radio ist das sogenannte Rebroadcasting. Viele hundert Fernseh- und Radiostationen sowie Kabelnetzbetreiber in aller Welt übernehmen auf der Basis entsprechender Verträge einzelne Sendungen oder längere Passagen der DW-Programme und integrieren diese - als DW-Programm gekennzeichnet - in ihre eigenen Programme. Auf diese Weise gelangen die Inhalte zu den Empfängern in ihren Heimatländern, jedoch müssen sie zu diesem Zweck nicht Auslandsrundfunk einschalten, sondern sie hören und sehen die Sendungen im Rahmen der von ihnen üblicherweise bevorzugten nationalen oder lokalen Programme.

Das Internet als weiteres Medium ist ebenfalls sehr wichtig. Die DW war die erste öffentlich-rechtlich Rundfunkanstalt in Deutschland, die im Jahr 1996 Nachrichten und Informationen über das Internet verbreitete. Seit 2001 erfolgt dies unter der Domain: www.dw-world.de. In diesem Internet-Auftritt zeichnen sich derzeit sieben Pilotsprachen durch eigenständige redaktionelle Angebote aus, während in weiteren 23 Sprachen ein Basis-Informationsangebot weltweit abrufbar ist.

Für den Online-Auftritt der DW ist es - gerade mit Blick auf die Landesrundfunkanstalten - wichtig zu erwähnen, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung des DWG bei der Aufgabenstellung eine wichtige Ergänzung vorgenommen hat. Bekanntlich ist es sowohl in der nationalen medienpolitischen Diskussion als auch seitens der EU-Kommission seit geraumer Zeit ein kontroverses Thema, ob es für die Landesrundfunkanstalten Begrenzungen ihrer Online-Aktivitäten geben darf.

Nach dem bisherigen § 3 DWG war der DW die Aufgabe zugewiesen, "Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) für das Ausland" zu veranstalten. Nun wird auch die Verbreitung von Online-Diensten ausdrücklich in den Aufgabenkreis einbezogen. In § 3 Abs. 1 DWG heißt es nun, dass die DW "für das Ausland Rundfunk (Hörfunk, Fernsehen) und Telemedien" anbietet. Der Begriff "Telemedien" ist nach der Amtlichen Begründung der Oberbegriff für Teledienste und Mediendienste, wie sie jeweils im Tele- und MediendiensteGesetz näher umschrieben sind.

Wichtig ist es, dass das Telemedien-Angebot der DW, derzeit also der Online-Auftritt www.dw-world.de, damit qua Gesetz ausdrücklich zum dritten medialen Standbein der DW neben Hörfunk und Fernsehen wurde. Online-Dienste erfüllen für *alle* Rundfunkanstalten unbestritten eine zunehmend wichtige Funktion zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Das Bundesverfassungsgericht hat dies schon 1987 in seinem 5. Rundfunkurteil prognostiziert, in dem es feststellte, dass die Veranstaltung von rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten zur Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gehören werde, wenn diese in erheblichem Umfang an die Stelle herkömmlichen Rundfunks treten und ein wichtiger Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung werden. Die seinerzeit erst absehbare Entwicklung ist schon längst dahin gegangen, dass sich das Internet generell als ein nicht mehr wegzudenkender Vertriebskanal für elektronische Medien etabliert hat und neben Hörfunk und Fernsehen ein nicht minder bedeutsames Medium für Information, Bildung und Unterhaltung geworden ist. Derzeit haben mehr als die Hälfte aller Deutschen einen Internet-Anschluß, bald wird die Verbreitung nicht geringer wie diejenige des Fernsehens sein. Hinzu kommt das permanente Zusammenwachsen der Medien, so dass Online-Angebote bereits heute eine herausragende Bedeutung für die Meinungsbildung haben.

Beim Auslandsrundfunk ist es ein besonderer Aspekt, dass die inhaltliche Ausfüllung des Programmauftrages und der Transportweg zu den Zielgruppen beim Auslandsrundfunk geradezu eine innere Einheit bilden. Es ist sein Charakteristikum, dass sich seine Produkte und Transportwege für die unterschiedlichen Zielgruppen in der Welt und entsprechend den technischen und medialen Verhältnissen in den Zielgebieten diversifizieren. Die mediale Infrastruktur ist zwischen Industrienationen, sog. Schwellenländern und Entwicklungsländern schon im Hinblick auf die technische Empfangbarkeit von Rundfunk sehr unterschiedlich. Dies gilt oft schon innerhalb desselben Landes, wenn man die Großstädte und Metropolen den Verhältnissen auf dem Lande gegenüberstellt. Deswegen ist die Erreichbarkeit des Publikums eine tägliche Herausforderung für die mit Marketing, Technik und Vertrieb befassten Bereiche des Auslandssenders. Nicht nur weil die finanziellen Ressourcen begrenzt sind, kann dabei nicht die ganze Welt gleich umfassend bedient werden. Online-Angebote entsprechen diesem besonderen Erfordernis, weil durch das Internet eine weltweite und kostengünstige Infrastruktur zur Verbreitung vorhanden ist und immer mehr Nutzern in aller Welt zur Verfügung steht.



Es ist jedoch klarzustellen, dass die besonderen Bedürfnisse des Auslandsrundfunks zur Verbreitung seiner Angebote keine inhaltliche Begründung dafür sind, Online-Angebote bei den Landesrundfunkanstalten in geringerem Umfang zuzulassen. Vor allem, seitdem jüngere Generationen mit PC und Internet aufgewachsen sind, stellen Online-Angebote für sie ein gleichrangiges und selbstverständliches Medium zur Meinungsbildung und Unterhaltung neben Hörfunk, Fernsehen und Presseerzeugnissen dar. Diese Entwicklung schreitet in Deutschland und weltweit ständig voran. Die Landesrundfunkanstalten könnten ihre meinungsbildende Funktion nicht mehr umfassend erfüllen, wenn sie in ihren Online-Angeboten eingeschränkt wären. Zugleich ist es unerlässlich, dass es außer den von wirtschaftlichen Interessen geprägten privaten Online-Angeboten auch solche gibt, die ausgewogen und vielfältig sind, wie es in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen für das Gesamtangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorgeschrieben ist. Vor diesem Hintergrund kann die umfängliche Einbeziehung von "Telemedien" in den Aufgabenkreis des Auslandsrundfunks geradezu als richtungsweisend angesehen werden.

Eine weitere Voraussetzung zum Verständnis der Thematik "Selbstregulierung beim Auslandsrundfunk" ist es, die soeben bereits kurz erwähnten Zielgruppen der Programme des Auslandsrundfunks zu definieren. Es handelt sich also schlichtweg um die Frage, wer die intendierten Hörer, Zuschauer und Online-Nutzer im Ausland sein sollen. Wenn auch die Lebensbedingungen und medialen Voraussetzungen in den Ländern und Regionen außerhalb Europas höchst unterschiedlich sind, leitet die DW aus ihrem gesetzlichen Auftrag drei Haupt-Zielgruppen ab:

- Meinungsmacher, Entscheidungsträger und sogenannte Eliten aus Politik, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft sowie aus den Medien selbst; zu dieser Gruppe zählen in Ländern mit geringer ausgeprägten demokratischen Strukturen auch potentielle bzw. zukünftige Meinungsmacher/ Entscheidungsträger,
- Menschen in Krisen- und Kriegsgebieten sowie in Ländern ohne freien Medienzugang (DW als "Stimme der Freiheit"), und
- Deutsche im Ausland, deutschsprechende/deutschlernende Ausländer.

Diese Zielgruppen werden sowohl hinsichtlich der Programminhalte als auch bei der Ausstrahlungs- und Vertriebsstrategie weiter differenziert. Klar ist dabei, dass nicht in jedem Land und jeder Region alle Zielgruppen vorhanden sind wie auch umgekehrt diese Zielgruppen oft über viele Landesgrenzen hinweg vorzufinden sind. Deswegen ist zu konkretisieren und es sind Schwerpunkte zu setzen, welche Zielgruppen je nach Entwicklungsstand des jeweiligen Medienmarktes mit einem unterschiedlichen Medienmix erreicht werden.

Die Finanzierung der DW erfolgt unmittelbar aus dem Bundeshaushalt und wird durch einen Zuschuss gewährt. Der Betriebshaushalt der DW betrug im Jahr 1999 noch rund 307 Mio. Euro und wurde seitdem sukzessive gekürzt, so dass er für das Haushaltsjahr 2005 nur noch rund 261 Mio. Euro beträgt, und somit

um rund 15 Prozent reduziert wurde (der Investitionshaushalt schwankte in diesen Jahren wegen des Funkhaus-Neubaus in Bonn sehr stark). Berücksichtigt man dabei zum einen, dass es sich bei den Etatansätzen ganz überwiegend um Fixkosten handelt, wie insbesondere Personal- und Ausstrahlungskosten, die allenfalls nur ganz langfristig reduziert werden können, und berücksichtigt man zum anderen die allgemeinen Preis- und Tarifierhöhungen, so erkennt man ohne weiteres, dass sich die DW seit Jahren in einem kontinuierlichen Prozess der Einsparmaßnahmen befindet.

Bislang konnten die Haushaltskürzungen durch Rationalisierungen und Umstrukturierungen aufgefangen werden. Der Personalbestand wurde seit dem Höchststand im Jahre 1994 um 40 Prozent auf nun etwa 1400 Festangestellte reduziert. Darüber hinaus wurden als Sparmaßnahmen Programme gekürzt und Redaktionen zusammengelegt. Die Ausstrahlungskonzeptionen wurden zum Zwecke der Kostenersparnis geändert und auch in die allgemeinen Betriebskosten wurden durch Reorganisationsmaßnahmen massive Einschnitte vorgenommen. Wegen der Haushaltslage des Bundes kann die DW mittelfristig nicht mit einem erheblichen Aufwuchs ihres Etats rechnen, vielmehr gehen die Bestrebungen der DW dahin, den vorhandenen Bestand zu sichern.

III. Aufgabenplanung, Beteiligungsverfahren und Bewertung nach dem DWG

Da der Programmauftrag gerade der Auslandsrundfunkanstalt weit und offen formuliert sein muss, bedarf es einer Konkretisierung der Aufgaben durch die Rundfunkanstalt im Rahmen ihrer Programmautonomie. Die DW kann mit ihren begrenzten finanziellen Mitteln jedoch - wie erwähnt - nicht die ganze Welt mit allen Medien gleich umfassend bedienen, so dass stets Schwerpunktsetzungen durch die Geschäftsleitung und die Gremien: Rundfunkrat und Verwaltungsrat erforderlich waren. Dies wird nun im Wege einer Selbstregulierung näher ausgestaltet, wobei das Verfahren dazu eingehend gesetzlich beschrieben wird und eine Überprüfung durch die DW nach selbst vorgegebenen Kriterien daraufhin erfolgt, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Ganz wichtig ist es, dass die Finanzierung der in diesem Verfahren konkretisierten Aufgaben dann sichergestellt sein muss.

Die schon bisher nach dem DWG erforderliche Aufgabenplanung wird dafür nun inhaltlich präzisiert und erlangt ein stärkeres Gewicht. Bisher hatte die DW eine Aufgabenplanung für eine nur dreijährige Periode zu erstellen, die nach dem früheren § 46 Abs. 3 DWG der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrechnungshof zuzuleiten war. Diese Aufgabenplanung blieb jedoch ohne nennenswerte Reaktion; insbesondere erfolgten keine formellen Stellungnahmen der genannten Adressaten zu den Programmzielen. Dies ist durch die Novellierung nun erheblich anders geworden: Danach haben die Geschäftsleitung und Gremien der DW in eigener Verantwortung für einen Zeitraum von vier Jahren eine Aufgabenplanung zu erstellen und jährlich fortzuschreiben (§ 4 a



DWG). Die DW legt in der Aufgabenplanung ihre Programmziele und Schwerpunktvorhaben fest, aufgeschlüsselt insbesondere nach Zielgebieten, Zielgruppen, Verbreitungswegen und Angebotsformen. Dabei muss auch begründet werden, warum die vorgeschlagenen Verbreitungswege und Angebotsformen für die jeweiligen Zielgebiete und Zielgruppen vorgesehen werden. Grundlage dafür sind die im laufenden Haushaltsverfahren des Bundes beschlossenen finanziellen Rahmendaten, wobei ausdrücklich geregelt ist, dass die Bundesregierung der DW ihre mittelfristige Finanzplanung zur Verfügung stellt, soweit die DW davon betroffen ist.

Die DW leitet sodann den von ihr erstellten Entwurf der Aufgabenplanung der Bundesregierung wie auch dem Bundestag zu und veröffentlicht ihn im Internet, damit Bundesregierung, Bundestag und die interessierte Öffentlichkeit dazu Stellung nehmen (§ 4 b Abs. 1 und 2 DWG). Danach beschließt die DW durch ihre Gremien die Schlussfassung ihrer Aufgabenplanung, wobei sie begründet, inwieweit sie Stellungnahmen nicht gefolgt ist. Wichtig ist jedoch, dass die Autonomie der Rundfunkanstalt durch dieses Verfahren nicht beeinträchtigt wird. Deswegen wird in § 4 b Abs. 5 DWG ausdrücklich betont, dass die (abschließende) Entscheidung über ihre Aufgabenplanung der DW obliegt.

Nach Ablauf des vierjährigen Planungszeitraums erstellt die DW zudem eine Bewertung ihrer Angebote und deren Wirkungen anhand vorher in der Aufgabenplanung festgelegter Kriterien. Damit soll geprüft werden, inwieweit die in der Aufgabenplanung beschriebenen Vorhaben erreicht wurden. Auch dieser Evaluierungsbericht wird veröffentlicht (§ 4 c DWG).

Durch dieses Verfahren der Selbstregulierung und Evaluation hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, materielle Vorgaben zur Ausgestaltung des Programmauftrages zu machen, bei denen jedoch ohnehin fraglich gewesen wäre, inwieweit solche Details vom Gesetzgeber geregelt werden dürfen. Eine Beschränkung der Rundfunkautonomie ist mit dem hier gegebenen Prinzip der Selbstregulierung jedenfalls nicht verbunden. Es findet nun vielmehr ein ausführlicher Konsultationsprozess zwischen DW einerseits und Parlament, Regierung und Öffentlichkeit andererseits statt, um in höherem Maße als bisher die Rückbindung der Aktivitäten des deutschen Auslandsrundfunks an die Gesellschaft zu ermöglichen. Zielsetzungen und Prioritäten kann die DW nach wie vor selbst bestimmen, jedoch findet darüber ein im Verfahren vorgezeichneter Dialog statt. Die begrenzten Haushaltsmittel erfordern es notwendigerweise, Schwerpunkte zu setzen, was zugleich eine Auswahl bedeutet, welche Regionen lediglich eine Basisversorgung erhalten können.

Dieses Verfahren bietet Chancen gleich in verschiedener Hinsicht. Früher waren Zielgruppen, Schwerpunktvorhaben und Verbreitungswege lediglich hausinterne Festlegungen von Geschäftsleitung und Aufsichtsgremien. Das nun vorgesehene Verfahren bestimmt, dass sich auch der Financier damit auseinandersetzt und seine Sichtweise mitteilt. Das Plenum des Deutschen Bundestages wird sich nun also jährlich mit der Aufgabenerfüllung des Auslandsrund-

funks befassen. Durch diese Beteiligung wird zum einen der Kompetenz und der Verantwortung des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten Rechnung getragen; zum anderen wird ein gesellschaftlicher Dialog über die Schwerpunktsetzungen des Auslandsrundfunks institutionalisiert, jedoch ohne die Autonomie und journalistische Unabhängigkeit der Rundfunkanstalt zu beeinträchtigen. Durch den so angelegten Diskussionsprozess wird die Auslandsrundfunkanstalt etwas mehr öffentliche Aufmerksamkeit erlangen und es wird auch die Bedeutung des Auslandsrundfunks etwas mehr hervortreten. Daran mangelt es sonst häufig, weil die Programme im Inland praktisch nicht wahrgenommen werden.

Die Gremien der DW haben im Rahmen der erstmaligen Durchführung dieses Beteiligungsverfahrens den von der Geschäftsleitung vorgelegten Entwurf der Aufgabenplanung für die Jahre 2006 bis 2009 mit geringfügigen Änderungen in einer gemeinsamen Sitzung vom 10. 03. 2005 verabschiedet. Er wurde sodann der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als federführendes Ressort der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag zugeleitet sowie veröffentlicht. Der Bundestags-Ausschuss für Kultur und Medien hat sich am 13. 04. 2005 damit befasst; er wird auch noch im Bundestags-Plenum erörtert werden. Die Schlussfassung wird der Rundfunkrat unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aller Voraussicht nach in seiner November-Sitzung 2005 verabschieden, der der Verwaltungsrat dann noch zustimmen muss.

IV. Vergleich mit den Landesrundfunkanstalten (§ 11 Abs. 4 RStV)

Dieser im Verfahren verankerte dialogische Prozess unterscheidet das Beteiligungsverfahren an der Aufgabenplanung nach dem novellierten DWG von dem in § 11 Abs. 4 RStV für die Landesrundfunkanstalten geregelten Verfahren zur Selbstregulierung.

Bekanntlich wurde durch den 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit Wirkung zum 01. 04. 2004 in § 11 RStV der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten umfassend neu geregelt. Das Verfahren zur Selbstregulierung ist in § 11 Abs. 4 RStV enthalten. Danach ist zur näheren Bestimmung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten ein dreistufiges Regelungskonstrukt angelegt:

- auf der ersten Ebene stehen die staatsvertraglichen Vorgaben in § 11 RStV.
- auf der zweiten Ebene sind die Satzungen bzw. Richtlinien zur näheren Ausgestaltung des Auftrages nach § 11 Abs. 4 Satz 1 RStV. Diese Satzungen und Richtlinien werden nach § 11 Abs. 4 Satz 2 RStV in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder veröffentlicht,
- auf der dritten Ebene verabschieden die Landesrundfunkanstalten nach § 11 Abs. 4 Satz 3 RStV in zweijährigem Turnus, erstmals zum 01.10.2004, einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der programmlichen Leistungen (sog. Selbstverpflichtungen).



Mit der Formulierung konkretisierender Richtlinien für die Gestaltung der ARD-Gemeinschaftsprogramme wurde inhaltlich kein Neuland betreten. Es gab für die Gemeinschaftsprogramme der ARD vorher schon die "Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm Deutsches Fernsehen". Für die weitere Ausgestaltung der Richtlinien konnte daher an diese Grundsätze angeknüpft werden.

Der Verfahrensablauf dieses Modells der "regulierten Selbstregulierung" sieht es vor, die Selbstverpflichtungen in den Organen der Rundfunkanstalten bzw. den ARD-Gremien zu behandeln, nicht jedoch wie bei der DW Stellungnahmen staatlicher Institutionen und der Öffentlichkeit regelmäßig und notwendigerweise einzubeziehen. Stattdessen ist eine externe Kontrolle gleich legislativ geregelt, indem die Länder nach § 11 Abs. 5 RStV drei Jahre nach Inkrafttreten des 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrages die Anwendung der Bestimmungen des § 11 Abs. 4 RStV überprüfen. Mit dieser Überprüfungsklausel haben die Länder deutlich gemacht, dass darüber nachgedacht wird, die staatsvertraglichen Bestimmungen zu "verschärfen", wenn die in § 11 Abs. 4 RStV enthaltenen Selbstverpflichtungsregelungen aus Sicht der Länder nicht zum "Erfolg" führen.

V. Auswirkungen des Beteiligungsverfahrens auf die Finanzierung der DW

Entscheidend für die DW ist es bei dem Beteiligungsverfahren nach § 4 b DWG, dass die Programmangebote und Verbreitungswege, über die im Wege des beschriebenen Konsultationsprozesses Einvernehmen erzielt wurde, dann auch zu finanzieren sind. Soweit darüber hinaus Konsens herrscht, die Berichterstattung in einer bestimmten Zielregion zu verstärken, indem Programme zum Zwecke einer umfassenderen Berichterstattung ausgeweitet und zusätzliche Sender zur besseren Verbreitung angemietet werden, weil sich das deutsche und weltpolitische Interesse dieser Region besonders zugewendet hat, kann es nicht angehen, diese verstärkte Berichterstattung aus den vorhandenen Haushaltsmitteln zu bewerkstelligen.

Die vorangegangene Haushaltsplanung des Auslandssenders konnte diesen zusätzlichen Aufwand naturgemäß nicht berücksichtigen. Die eingeplanten Haushaltsmittel genügen jedenfalls dann keineswegs, wenn nicht zugleich Vorschläge unterbreitet werden, welche Regionen der Welt nachrangig behandelt werden sollen, was allerdings erfahrungsgemäß weniger oft stattfindet. Es lassen sich nämlich für nahezu alle Weltregionen gute Gründe anführen, Hörfunk-, Fernseh- und Internetangebote aus deutscher und europäischer Perspektive dort unvermindert zu verbreiten. Das bedeutet, dass sowohl die in der Aufgabenplanung beschriebenen "allgemeinen" Programmleistungen als auch technische Innovationen als auch zusätzliche Programmvorhaben mit genügend Haushaltsmitteln auszustatten sind. Dies ist gemeint, wenn bei den Regelungen zur Finanzierung der Anstalt als neuer § 45 Abs. 3 DWG eingefügt wurde: "Die Aufgabenplanung der Deutschen Welle (§§ 4a, 4b) wird durch den vierjährigen

Planungszeitraum, die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung und die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers sichergestellt."

Ein Kernelement der Aufgabenplanung und des Beteiligungsverfahrens ist eine verbesserte Finanzierungsgarantie sowie die Verstetigung der Finanzierung, damit für die DW eine höhere Planungssicherheit gegeben ist. Zu diesem Zweck verzahnen sich nun Aufgabenplanung und Finanzierung sehr eng. Eine verbindliche mittelfristige Finanzplanung und eine mittelfristig angelegte Finanzierung der DW ist aus betriebswirtschaftlichen Gründen dringend erforderlich. Die DW ist wie die anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein Unternehmen, das auf die Produktion und Verbreitung von Programmen ausgerichtet ist und somit sowohl gemeinnützigen Interessen dient als auch Elemente eines Dienstleistungs- und Produktionsbetriebes vereint. Deswegen sind in der Rundfunkanstalt unternehmerische Entscheidungen mittel- bis langfristiger Art sowohl für programmliche, technische als auch personelle Angelegenheiten zu treffen. Als Beispiele seien speziell für die Auslandsrundfunkanstalt genannt: die Eröffnung neuer oder Änderungen der Fremdsprachenprogramme aufgrund weltpolitischer Veränderungen, Eröffnung und Schließung von Sendestationen im Ausland, längerfristige Anmietungen von Sendern und Satelliten, grundsätzliche technische Neuerungen, vor allem durch die Digitalisierung der Kurzwelle, Ausbau des weltweiten Vertriebsnetzes usw.

Die Finanzierung der DW war jedoch bislang ausschließlich durch die Jährlichkeit des Bundeshaushalts geprägt, was längerfristige unternehmerische Entscheidungen erheblich erschwerte. Zwar bestand für die DW auch schon vor der Gesetzesnovellierung eine ausdrückliche "Finanzierungsgarantie", die nach einer lediglich geringfügigen sprachlichen Änderung nunmehr in § 44 DWG lautet: "Der Deutschen Welle wird die Finanzierung derjenigen Angebote ermöglicht, die nach diesem Gesetz unter Berücksichtigung der rundfunktechnischen Entwicklung erforderlich ist."

Die Frage war und ist aber stets, welche Programme bzw. Angebote zur Erfüllung des Programmauftrages "erforderlich" sind. In dem Begriff der Erforderlichkeit manifestiert sich das strukturelle Dilemma der Rundfunkfinanzierung: einerseits kann die Rundfunkanstalt aufgrund ihrer Programmautonomie ihre Programmangebote und damit den Finanzbedarf nicht unbegrenzt ausweiten, andererseits darf der Staat im Rahmen der Finanzierung wegen dieser Programmautonomie keine detaillierten programmlichen Vorgaben machen. Für die Landesrundfunkanstalten ist dafür schon lange das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF nach §§ 11 ff. RStV installiert. Ein solches Verfahren zur Feststellung der "erforderlichen" Programmangebote und des dadurch bedingten Finanzbedarfs fehlte bislang für die Bundesrundfunkanstalt. Es ist nun auch für die DW eingeführt, denn im Rahmen des beschriebenen Beteiligungsverfahrens zur Aufgabenplanung wird die Erforderlichkeit bestimmt. Dabei ist es wichtig, dass die Aufgabenplanung nicht nur Programmziele und Schwerpunktvorhaben inhaltlich beschreibt, denn dies hätte ohne gleichzeitige Angabe



der dadurch verursachten Kosten nur einen begrenzten Aussagewert. Deswegen legt § 4 b Abs. 5 Satz 2 DWG dazu fest: "Diese Aufgabenplanung enthält auch die Kalkulation der Betriebs- und Investitionskosten im Planungszeitraum."

Das bedeutet: Soweit der Deutsche Bundestag als Haushaltsgesetzgeber einem in der Aufgabenplanung vorgesehenen Programm- oder Ausstrahlungsvorhaben bzw. einer Schwerpunktsetzung und der damit verbundenen Kostenkalkulation nicht widersprochen hat, ist diese Maßnahme "erforderlich" i. S. der Finanzierungsgarantie des § 44 DWG, so dass die angemeldeten finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen sind.

Der Haushaltsgesetzgeber legt auch in Zukunft den Zuschuss für die DW der Höhe nach jährlich durch das Bundeshaushaltsgesetz fest, was in § 4 b Abs. 6 DWG auch noch einmal ausdrücklich betont wird. Er unterliegt dabei jedoch der selbstgesetzten Bindung, die funktionsgerechte Ausstattung zu finanzieren. Als Ergänzung und Konkretisierung der Finanzierungsgarantie nach § 44 DWG wird darüber hinaus der oben zitierte § 45 Abs. 3 DWG relevant, wonach die mit Bundesregierung und Bundestag abgestimmte Aufgabenplanung für den vierjährigen Zeitraum finanziell "sichergestellt" wird. Durch diese neue Bestimmung wird noch deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass der prozedural ausgestalteten Finanzgewährleistungspflicht zu entsprechen ist.

VI. Medienpolitische Bewertung

Ein Vergleich der Regelungen zu Selbstverpflichtungserklärungen bzw. Selbstregulierung für die Landesrundfunkanstalten nach § 11 Abs. 4 RStV und §§ 4 a ff. DWG muss berücksichtigen, dass sie in hohem Maße gleiches beinhalten, nämlich die Ausgestaltung und Konkretisierung des Programmauftrages. Es gibt jedoch auch Unterschiede im Regelungszweck: In § 11 Abs. 4 RStV versucht der Gesetzgeber, einen neuen Weg bei der Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gehen. Da es dem Gesetzgeber wegen der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkautonomie verwehrt ist, detaillierte programmliche Vorgaben zu machen, hat er ein Verfahren zur "regulierten Selbstregulierung" etabliert, wonach die gewünschte Konkretisierung des Programmauftrages durch die Rundfunkanstalten selbst erfolgt. Damit wird es den Landesrundfunkanstalten ermöglicht, ihre Leistungen herauszustellen und die Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Auch die Reform- und Rationalisierungsbemühungen der Landesrundfunkanstalten werden dadurch gestärkt. Ein Kernelement ist aber vor allem auch die Qualitätssicherung der Programme. Dies ist im dualen Rundfunksystemen natürlich auch vor der Konkurrenzsituation mit den privaten Rundfunkveranstaltern zu sehen.

Demgegenüber steht die Auslandsrundfunkanstalt mit einem relativ überschaubaren Etat vor der Schwierigkeit, vom reinen Wortlaut des Programmauftrages her die gesamte Welt medial versorgen zu müssen. Selbst wenn man nur die Weltregionen in den Blick nimmt, die - unabhängig von parteipolitischen An-



schauungen - ganz besonders im Fokus der auswärtigen Politik und der deutschen Öffentlichkeit stehen, muss festgelegt werden, mit welchen Medien man welche Zielgebiete und -gruppen versorgen will, was dann auch hinreichend zu finanzieren ist. Dies sind also für die Aufgabenplanung und das Beteiligungsverfahren der DW die primären Themen, es geht weniger um Qualitätssicherung.

Von der Tendenz her haben die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages deswegen eher qualitätssichernden und eingrenzenden Charakter, während diejenigen für den Auslandsrundfunk überhaupt erst festlegen, was programmlich erreicht und finanziert werden soll.



ISBN 3-934156-92-4

ISSN 0945-8999