

**Konsultationspapier der Europäischen Kommission zum künftigen Rahmen für
die staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

**STELLUNGNAHME DER GREMIENVORSITZENDENKONFERENZ DER ARD
ZUM FRAGENKATALOG DER EU-KOMMISSION**

Die Konferenz der Gremienvorsitzenden der ARD (GVK) koordiniert die Gremienkontrolle auf der Gemeinschaftsebene der föderalen ARD. Sie setzt sich aus den Vorsitzenden der Aufsichtsorgane der Landesrundfunkanstalten der ARD (Rundfunk- und Veraltungsräte) und dem Vorsitzenden des Programmbeirates der ARD zusammen. Ihre Aufgaben sind im ARD-Staatsvertrag sowie in der ARD-Satzung geregelt. Als Teil des Aufsichtssystems der ARD ist es der GVK besonders wichtig, zu den allgemeinen und aufsichtsbezogenen Fragen Stellung zu nehmen.

1. ALLGEMEINES

- 1.1. Seit 2001 hat es im öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesen eine Reihe weitreichender Rechtsentwicklungen gegeben. Besonders zu nennen ist die Annahme der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste („AVMD-Richtlinie“), der Kommissionsentscheidung und des Gemeinschaftsrahmens über Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie die Entscheidungspraxis der Kommission. Sind Sie der Auffassung, dass die Rundfunkmitteilung in Anbetracht dieser Neuerungen aktualisiert werden sollte? Oder sind Sie der Meinung, dass trotz dieser Entwicklungen kein neuer Text erforderlich ist?

Die Konferenz der Gremienvorsitzenden der ARD hält eine Revision der Rundfunkmitteilung für nicht erforderlich.

Es gibt ausreichend Auslegungs- und Anwendungsmaßstäbe für die Anwendung der beihilferechtlichen Regelungen des EU-Vertrages.

Die GVK begrüßt hier den ausdrücklichen Verweis der Kommission auf die **AVMD-Richtlinie**. Wie in der Einleitung der Kommission zum Fragebogen zitiert, bekräftigt die Richtlinie, „*dass für die Erfüllung des Auftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterhin der technologische Fortschritt genutzt werden muss.*“ Bei der Darlegung des Ziels betont die Kommission zu Recht die Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Auch wird von der Kommission explizit auf die „*nötige Freiheit*“ und Souveränität der Mitgliedstaaten verwiesen, „*ihren öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach ihren eigenen Rechtstraditionen (und in Einklang mit dem **Protokoll zum Vertrag von Amsterdam**) zu gestalten und zu entscheiden, wie sie die Anforderungen in der Rundfunkmitteilung innerstaatlich umsetzen wollen.*“

Die GVK sieht in diesen Verweisen der Kommission den grundsätzlich richtigen Rahmen, nach welchem die beihilferechtlichen Vorschriften auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angewandt werden sollten und müssen.

Zu beachten ist hierbei ferner die – auch für die Organe der EU rechtsverbindliche - **UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt**, welche ebenfalls die Souveränität der Mitgliedstaaten für kulturfördernde Maßnahmen im Bereich des Mediensektors betont. Die kulturelle Rolle und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss bei der Anwendung und Auslegung der beihilferechtlichen Regelungen weiterhin ein maßgebliches Kriterium bilden. Rundfunk ist und bleibt in erster Linie ein Kulturgut.

Bereits in der **Kiewer Resolution des Europarats vom 10./11. März 2005** (Cultural diversity and media pluralism in times of globalisation) war diese besondere und unverzichtbare Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervorgehoben worden („particular role of public service broadcasting in the digital environment, as an element of social cohesion, a reflection of cultural diversity and essential factor for pluralistic communication accessible to all“).

Die **Empfehlung des Europarats zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft vom Januar 2007** stellt ergänzend klar, dass die „öffentlich-rechtlichen Medien“ auf allen Plattformen vertreten sein müssen, um ihrem wichtigen Auftrag für die und in der Informationsgesellschaft weiterhin erfüllen zu können.

Für eine Revision der Mitteilung besteht also schon angesichts dieser seit 2001 hinzugekommenen Regelungen und Empfehlungen weder Handlungs-, noch Regelungsbedarf. Im Falle einer Revision muss auf die erwähnten Rechtstexte verwiesen bzw. ihr Inhalt rezipiert werden.

Die Notwendigkeit einer Revision ist auch deswegen zu verneinen, da sich die Rundfunkmitteilung von 2001 bis heute bewährt hat, wie die zahlreichen Einstellungsentscheide der Kommission belegen. Es erscheint darüber hinaus **fraglich, inwieweit die konkreten Einzelfallentscheidungen in eine allgemeine Mitteilung transferierbar** sind. Nachdem nun gegen nahezu alle Mitgliedstaaten solche Beihilfeverfahren eingeleitet und teilweise bereits erfolgreich durchgeführt sind, besteht **ausreichend Rechtssicherheit**. Die jeweils mit der Kommission vereinbarten Maßnahmen werden von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Hierdurch wird die erforderliche verbindliche Allgemeingültigkeit hergestellt, aber mit dem Vorteil einer den Eigenheiten des mitgliedstaatlichen Rundfunksystems entsprechenden Regelung. Nur eine solche Handhabung entspricht den Aussagen des Amsterdamer Protokolls.

Gerade das **deutsche Rundfunksystem** weist – aufgrund historischer Erfahrungen - Besonderheiten und Eigenheiten zur Sicherung der Staatsunabhängigkeit auf, denen mittels einer auf die Gemeinsamkeiten von 27 Mitgliedstaaten zugeschnittenen Anwendungsregel nicht entsprochen werden kann. **Die GVK begrüßt, dass die Kommission die besondere verfassungsrechtliche Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland in der Entscheidung vom 24.4.07 ausdrücklich berücksichtigt hat und anerkannt hat, dass eine detaillierte Beauftragung durch den Staat zwangsläufig mit dem deutschen Verfassungsrecht kollidiert.** Die in der Entscheidung vom 24.4.07 gefundene Lösung zwischen den – nach Ansicht der Kommission bestehenden – Anforderungen des EU-Rechts und den Anforderungen des deutschen Grundgesetzes ist sachgerecht. Bis 24.4.09 ist der Bundesrepublik Raum und Zeit zur Umsetzung eingeräumt.

Dieser befriedigende und befriedende Weg der Einzelfallgerechtigkeit sollte nicht vorzeitig und voreilig verlassen oder durch „holzschnittartige“ Regulierung konterkariert werden.

(siehe zur Umsetzung der Maßnahmen aus der Entscheidung vom 24.4.07, insbes. zum sog. 3-Stufen-Test auch unter 2.2.8 und 2.3.2)

- 1.3. **Wie wird sich Ihrer Meinung nach der Sektor weiter entwickeln und worin werden die größten Herausforderungen bestehen? Sind Sie der Meinung, dass die derzeitigen Vorschriften in Anbetracht dieser Entwicklungen weiterhin Bestand haben oder Anpassungen erforderlich sein werden?**

Die GVK ist der Ansicht, dass sich das Internet sehr rasch zur dritten Säule entwickeln wird und für jüngere Menschen den präferierten Zugang zu Rundfunkangeboten darstellen wird. **Daher ist es für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks maßgeblich, diesen Weg umfassend, kreativ und qualitätsorientiert nutzen zu können. Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages ist gerade auch im Hinblick auf die jüngere Zielgruppe eine wichtige Grundlage für die gesellschaftliche Entwicklung.**

Wie mittels Angebotsanalysen im Mediensektor belegbar, bietet nahezu ausschließlich der öffentlich-rechtliche Rundfunk politische und soziologische Information, Bildung und Integration an. Dies schließt auch die Vermittlung von Medienkompetenz und Angebote zu lebenslangem Lernen ein. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist eine der maßgeblichen Säulen kulturellen Lebens als Kulturträger, -vermittler und Kulturschaffender. Gerade auch für die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit ist er unentbehrlich, denn fundierte und regelmäßige Berichterstattung über Europa leistet nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk.

Leider hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk aber auch seit Jahren Schwierigkeiten, die Jugendaussprache erfolgreich zu gestalten und von der jüngeren Zielgruppe mit seinen spezifischen öffentlich-rechtlichen Angeboten dauerhaft angenommen zu werden. Hier bieten die technologischen Entwicklungen, insbes. das Internet, neue Chancen und Wege.

Die GVK begrüßt es daher, dass die Kommission in der Einleitung zum Fragebogen - die AVMD-Richtlinie zitierend - ausführt, „dass für die Erfüllung des Auftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterhin der technologische Fortschritt genutzt werden muss.“ Ebenso begrüßt die GVK, dass die Kommission in ihrer Entscheidung vom 24.4.07 klargestellt hat, dass **originäre Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten grundsätzlich zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören.** Die dort genannten Kriterien zur Beschreibung der Funktion eines Online-Angebotes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (wie Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Minderheitenzugang, Orientierungshilfe) korrelieren mit dem Funktionsauftrag nach deutschem Verfassungsrecht (s. auch unten 2.2.1.).

Dieser bereits anhand von Einzelfallentscheidungen von der Kommission herausgearbeitete **originäre Online-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** sollte im Falle einer Revision der Rundfunkmitteilung explizit aufgenommen werden.

2. VEREINBARKEIT NACH ARTIKEL 86 ABSATZ 2 EG-VERTRAG IN VERBINDUNG MIT DER RUNDFUNKMITTELUNG

2.2. Definition des „öffentlich-rechtlicher Auftrags“

2.2.1. Bitte erläutern Sie, wie in Ihrem Land der öffentlich-rechtliche Auftrag, insbesondere auch in Hinblick auf neue Medien, definiert ist.

Der Regelungsrahmen für den öffentlich-rechtlichen Auftrag ist ein vielstufiger und sehr differenzierter:

- Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz
- Rundfunkstaatsvertrag (insbes. § 11) und ARD-Staatsvertrag (insbes. § 1, 4)
- Rundfunkgesetze der Länder (z.B. Art. 2- 4 Bayerisches Rundfunkgesetz)
- Selbstverpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (11 Abs. 4 RStV) – alle zwei Jahre zu verfassende Berichte über die Erfüllung in der Vergangenheit und für die Zukunft („Programmliche Leitlinien“)
- Satzungen und Richtlinien der ARD und der Rundfunkanstalten (**z.B. ARD-Grundsätze für die Zusammenarbeit , insbes. Abschnitt 1 (4) „Besondere Anforderungen für Onlineangebote“**, siehe unten): die meisten der in der Entscheidung der Kommission vom 24.4.07 aufgezählten Anforderungen an Online-Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind bereits in dieser Richtlinie der ARD enthalten!
- Genehmigungen und Beschlüsse der Aufsichtsorgane (Gremien) im Einzelfall (z.B. Zustimmung im Rahmen der Wirtschafts- und Programmpläne; Genehmigung der Kosten von konkreten Produktionen/Vorhaben im Einzelfall ab einem best. Schwellenwert; zukünftig: Genehmigung im Rahmen des 3-Stufen-Tests)

anbei aus den ARD-Grundsätzen zur Zusammenarbeit **Auszug aus dem Abschnitt „Besondere Anforderungen für Onlineangebote“** :

- (a) *Grundlage für die Onlineangebote der ARD bilden die verfassungsrechtlichen und rundfunkstaatsvertraglichen Vorgaben. **Diese Angebote dienen der Erfüllung des Programmauftrags und sind an diesen Auftrag gebunden.** Sie informieren, bilden und unterhalten. Die Onlineangebote vertiefen und vernetzen die Programminhalte aus Hörfunk und Fernsehen.*
- (b) *Werbung und Sponsoring finden in den ARD-Onlineangeboten nicht statt.*
- (c) *Mit ihren Onlineangeboten trägt die ARD dem **veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten Rechnung.** Sie leistet einen **wichtigen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt in den neuen Medien** und trägt damit zur Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft bei. **Vor allem die Jüngeren, die mit dem Internet aufwachsende Generation, lassen sich auf diesem Wege erreichen.***
- (d) *Den Nutzern bietet die ARD mit ihren Onlineangeboten durch unabhängige redaktionelle Auswahl und transparente Nutzerführung **Orientierung im Netz.** Sie ist von besonderer Bedeutung in einem Medium, das durch eine nicht abzählbare Fülle von Informationen und Diensten sowie durch ein kommerzielles Umfeld geprägt ist.*
- (e) *Die Onlineangebote bieten den Rundfunkteilnehmern **hochwertige Inhalte der ARD zur zeitsouveränen Nutzung** und ohne zusätzliche Kosten für die gebührenfinanzierten Inhalte. Die ARD will mit ihren Onlineangeboten **alle Bevölkerungsgruppen erreichen.** Angebotsstrukturierung und Themenauswahl folgen den Kriterien der umfassenden Information, der Themenvielfalt und Programmqualität. Im Unterschied zu kommerziellen Angeboten steht dabei die Maximierung von Zugriffszahlen nicht im Mittelpunkt.*

- 2.2.2. Sollte genauer zwischen öffentlich-rechtlichen Diensten und anderen Tätigkeiten unterschieden werden? Falls ja, wie könnte für eine genauere Trennung gesorgt werden (z. B. mittels einer vom jeweiligen Mitgliedstaat erstellten, nicht erschöpfenden Liste rein kommerzieller Tätigkeiten, die nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallen)?
- 2.2.3. Gemäß der derzeitigen Rundfunkmitteilung kann der öffentlich-rechtliche Auftrag auch andere Dienste umfassen, die keine Programme im traditionellen Sinne sind, sofern diese denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft dienen. Ist mit dieser Bestimmung der zulässige Umfang derartiger öffentlich-rechtlicher Dienste ausreichend abgesteckt? Warum? Oder sollte eine überarbeitete Rundfunkmitteilung weitergehende Klarstellungen geben?

Nach Ansicht der GVK ist der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unteilbar. Eine Unterscheidung in Programme „im traditionellen Sinne“ und andere ist überholt. Wichtig und entscheidend ist der gesellschaftliche Beitrag des Angebots.

Die **bisherige Regelung ist hier völlig ausreichend**, zumal die AVMD-Richtlinie sowie nationale Bestimmungen hinreichende Klarheit schaffen.

Gerade der - von der Kommission ausdrücklich als zulässig anerkannte – Weg der **Konkretisierung über Selbstverpflichtungen** der Anstalten bietet bei Bedarf die flexible und sachadäquate Möglichkeit zu weitergehenden Klarstellungen. In den Prozess zur Erstellung dieser Selbstverpflichtungen sind die Gremien beteiligt. Ihre Anregungen und Kritikpunkte werden von der Exekutive berücksichtigt. An der Abfassung der sog. programmlichen Leitlinien für das Erste sind alle 9 Rundfunkräte der ARD sowie der Programmbeirat der ARD beteiligt (insges. also fast 400 Vertreter der Gesellschaft!), deren Beratungen von der GVK koordiniert werden.

Die GVK wird darauf hinwirken, dass das Instrument der programmlichen Leitlinien noch stärker zur Präzisierung des Funktionsauftrages genutzt wird.

- 2.2.4. Sollte der allgemeine Ansatz, den die Kommission in ihrer jüngsten Entscheidungspraxis verfolgt (d. h. Festlegung des öffentlich-rechtlichen Sendeauftrags auf der Grundlage einer Vorabprüfung für neue Medientätigkeiten), bei der Überarbeitung der Rundfunkmitteilung berücksichtigt werden?

Die GVK sieht weder Bedarf noch Aufgabe. Der in der Entscheidung der Kommission vom 24.4.07 eingeforderte 3-Stufen-Test für neue digitale Dienste unterliegt in der Umsetzung und Festlegung der mitgliedstaatlichen Hoheit.

- 2.2.5. Sollte eine überarbeitete Rundfunkmitteilung genauere Ausführungen zu der Vorabprüfung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch den Mitgliedstaat enthalten?
- 2.2.6. Welche Dienste oder Kategorien von Diensten sollten Ihrer Meinung nach Gegenstand einer Vorabprüfung sein?
- 2.2.7. Sollten in einer überarbeiteten Rundfunkmitteilung die grundlegenden prozeduralen und inhaltlichen Aspekte einer solchen Vorabprüfung e (z. B. Beteiligung Dritter und mögliche Prüfungskriterien wie z. B. Beitrag zu klar definierten Zielen, Bedürfnisse der Bürger, bereits auf dem Markt vorhandene Angebote, Mehrkosten und Auswirkungen auf den Wettbewerb) aufgeführt werden?
- 2.2.8. Sollten in Anbetracht der Tatsache, dass der gemeinwirtschaftliche Charakter derartiger Aktivitäten auf unterschiedliche Weise bestimmt werden kann, in der überarbeiteten Fassung der Rundfunkmitteilung die verschiedenen Optionen dargelegt werden?

Die Bundesländer und Rundfunkanstalten bemühen sich um eine rasche und vereinbarungsadäquate Umsetzung. **Die eingeräumte Umsetzungsfrist von 2 Jahren sollte nun nicht von der Kommission selbst unterlaufen werden.**

Die GVK hat sich in den Umsetzungsprozess bereits mehrfach eingeschaltet und eigene Vorschläge zur Ausgestaltung des 3-Stufen-Tests entwickelt. Die Gremiovorsitzenden sehen sehr deutlich, dass dieses Genehmigungsverfahren das binnenplurale Kontrollsystem vor neue Herausforderungen stellt. Die Gremiovorsitzenden nehmen diese neue Aufgabe sehr ernst und werden für eine angemessene Wahrnehmung Sorge tragen. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der Eingaben Dritter im Abwägungsprozess und der marktlichen Auswirkungen in der Abwägungsentscheidung. Dort, wo spezifisches Fachwissen gefragt ist, kann externer Rat eingeholt werden, um die Informations- und Beurteilungsgrundlagen zu verifizieren und zu verbreitern.

Die ARD arbeitet bereits an den notwendigen Optimierungen, um den neuen Anforderungen gerecht werden zu können (siehe hierzu auch unten 2.3.2. am Ende). Ferner ist das Thema „Stärkung der Gremien“ vom Gesetzgeber sowie parlamentarischen Kommissionen (z.B. „Enquete-Kommission Kultur“) aufgegriffen worden. Die Diskussion wird darüber hinaus intensiv von der Presse begleitet, kommentiert und auf zahlreichen Medienkongressen – auch mit den privaten Wettbewerbern – geführt.

2.3. Übertragung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und Aufsicht

- 2.3.1. Bitte erläutern Sie, wie in Ihrem Land der öffentlich-rechtliche Auftrag erteilt wird. Sieht das Verfahren, das zur Betrauung mit einer öffentlichen Aufgabe führt, eine öffentliche Anhörung vor? Inwieweit ist der öffentlich-rechtliche Auftrag der Sendeanstalt in Rechtsakten verankert? Inwieweit entscheidet die öffentlich-rechtliche Sendeanstalt selbst über die Durchführung und den Umfang ihrer Tätigkeiten? Sind derartige „Durchführungsmaßnahmen“ öffentlich zugänglich?

siehe oben zu 2.2.1.

Wie bereits erwähnt, erfolgt die Festlegung des Auftrages in einem mehrstufigen Verfahren. Gerade die sog. Selbstverpflichtungen der Anstalten geben konkreten Aufschluss über die Programmplanung der nächsten zwei Jahre. Diese programmlichen Leitlinien der Anstalten werden – nach Genehmigung durch die Gremien - veröffentlicht. Private Wettbewerber können sich also frühzeitig auf neue Sendungen und Angebote einstellen.

- 2.3.2. Erläutern Sie bitte, welcher Form der Aufsicht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Ihrem Land unterliegen. Wie würden Sie aus eigener Erfahrung die derzeitigen Aufsichtsmechanismen bewerten? Stehen in Ihrem Land Dritten genügend Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen etwaige Verstöße bzw. gegen die Nichterfüllung des öffentlich-rechtlichen Sendeauftrags und anderer aus diesem Auftrag erwachsender gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vorzugehen?

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen entsprechend gesetzlichen Vorgaben zum einen der Kontrolle der **Aufsichtsgremien in Gestalt der Rundfunk- und der Verwaltungsräte** und zum anderen der Rechtsaufsicht durch die Länder, die aber keinen Einfluss auf die Programminhalte nehmen können, sowie hinsichtlich ihres Finanzgebarens der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (**KEF**) und den **Landesrechnungshöfen**. Dies bedeutet ein enges und flächendeckendes Kontrollnetz mit zahlreichen Berichts- und Rechtfertigungspflichten der Anstalten (z.B. auch an die Landtage „Zur wirtschaftlichen Lage“).

Die Aufsichtsgremien setzen sich aus Vertretern der relevanten Gruppen der Zivilgesellschaft zusammen, sie repräsentieren dadurch die unterschiedlichsten Strömungen und Interessen der Bevölkerung und garantieren damit eine binnenplurale Aufsicht. In den Gremien sitzen teilweise auch Vertreter privater Konkurrenten, wie z.B. aus dem Bereich der Zeitungsverleger.

Zugleich bietet die plurale Zusammensetzung als Spiegelbild der Gesellschaft ein **Sicherungsinstrument für die staatliche Unabhängigkeit und Interessenneutralität** des Rundfunks. **Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist über die Rundfunkgebühr gesellschaftsfinanziert (nicht staatlich!), gesellschaftsverankert und gesellschaftskontrolliert.** Diese unmittelbare Teilhabe der Gesellschaft am öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist die wichtigste Legitimationssäulen des deutschen Rundfunkssystems.

Die Gremien haben **weitreichende Gestaltungs- und Kontrollrechte** (Personal-, Budget - und Programmgestaltungsrechte), die sich jedoch in den Einzelheiten je nach landesgesetzlicher Regelung unterscheiden können. Als wichtige Beispiele sei erwähnt: Der Rundfunkrat wählt den Intendanten (und vielfach auch das Direktorium), genehmigt Wirtschaftsplan und Jahresrechnung, erlässt Satzungen und Programmrichtlinien und berät die Exekutive in allen wichtigen Fragen. Dem Verwaltungsrat obliegt die Überwachung der Geschäftsführung des Intendanten, die intensive (Vor)Prüfung sämtlicher Wirtschaftsaktivitäten und die Genehmigung von Investitionen im Einzelfall. Im Gegensatz zu Aufsichtsräten haben die **Gremienmitglieder** bei der Wahrnehmung dieser ehrenamtlichen Aufgaben nicht die Interessen des Unternehmens, sondern der **Allgemeinheit**, also auch nicht der sie entsendenden Organisation **zu vertreten**.

Die Sitzungen der Rundfunkräte sind in fast allen Landesrundfunkanstalten **öffentlich**. Tagesordnung, Beschlüsse und sonstige Informationen sind über die Online-Seiten der Landesrundfunkanstalten jedermann zugänglich.

Jedermann kann sich an den Rundfunkrat mit Eingaben und Beschwerden wenden. In einigen Landesrundfunkanstalten sind darüber hinaus sog. „**Publikumsstellen**“ oder „Verbraucherschutzzentralen“ eingerichtet worden, um die bestehenden Verfahren zu ergänzen und optimieren. Schließlich können sich Dritte – nach Anrufung der Aufsichtsgremien - an die Rechtsaufsicht wenden.

Dieses funktionierende und bewährte Kontrollsystem der einzelnen Landesrundfunkanstalten zeigte aber auf der Ebene der ARD-Gemeinschaftsaktivitäten Schwächen, da aufgrund der föderalen Struktur der ARD auch die Kontrolle grundsätzlich dezentral stattfindet. Die **Aufgaben der Konferenz der Gremienvorsitzenden (GVK) sind daher in 2006 satzungsrechtlich erweitert worden** (§ 5 a ARD- Satzung).

Die GVK hat insbesondere die Aufgabe, die Gremientätigkeit der Landesrundfunkanstalten zu koordinieren. Dies betrifft u.a. die Haushalts- und Finanzplanungen sowie Rechnungslegungen (einschließlich Beteiligungen), die Selbstverpflichtungen für die Gemeinschaftsprogramme, Programmstrukturfragen und rundfunkpolitische Grundsatzragen.

Gerade im Bereich der Finanzen ist es der GVK gelungen, die Transparenz deutlich zu erhöhen und den Gremien der Landesrundfunkanstalten zusätzliche Information und Einsichten zu verschaffen. Eine frühzeitige Mitwirkung fordert die GVK auch hinsichtlich Unternehmensstrategien und -planungen ein (z.B. ARD-Digitalstrategie). Die GVK nimmt sich aktiv wichtiger Fragestellungen für die Zukunft des Systems an, um als Motor und Impulsgeber zu fungieren.

So hat die GVK gerade eine ARD-interne Fachtagung zur Erreichbarkeit der Jugend veranstaltet (über 160 Teilnehmer). Solche Konferenzen für die Gremienmitglieder der ARD sind zugleich ein Beitrag zur (Eigen)Professionalisierung und Fortbildung der Gremien.

Die GVK bemüht sich ferner um systematische Öffentlichkeitsarbeit, denn die Vertreter der Gesellschaft schulden eben dieser einen Nachweis über ihre Tätigkeit. Zum anderen aber gilt es, Unterstellungen und Klischees entgegenzuwirken, wie mangelnde Anstaltsunabhängigkeit oder Effizienz.

Ziel und Anliegen der GVK ist es, strukturell bedingte Probleme und erkannte Schwächen des Aufsichtssystems der ARD auszugleichen und die Gremien der Landesrundfunkanstalten kontinuierlich zu stärken. Die GVK sieht eine glaubwürdige und entwicklungsfähige Gremienkontrolle als wichtige Legitimationsgrundlage und Zukunftssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Deutschland.

Die Kontrolle durch die Gesellschaft ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland ein konstitutionelles Merkmal und das binnenplurale Gremiensystem das verfassungsrechtlich beste Modell.

Das deutsche Aufsichtssystem hat sich seit Jahrzehnten bewährt. Allerdings schließt dies nicht aus, sondern gerade vielmehr ein, dass es im Lauf von Jahrzehnten Optimierungs- und Anpassungsbedarf an veränderte Rahmenbedingungen gibt. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Gremien mit den Rundfunkanstalten, bei welchen die entsprechende Sachkompetenz und –nähe liegt, und in zweiter Linie des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers.

Wir sind hier in einem ständigen Prozess der Evaluation und Entwicklung, der aber rechtlichen Raum und Zeit zur Bewährung voraussetzt.

- 2.3.3. Sollte in der Rundfunkmitteilung präzisiert werden, unter welchen Umständen eine zusätzliche Beauftragung erfolgen sollte (d. h. zusätzlich zu dem allgemeinen, gesetzlich verankerten Auftrag), oder genügen die derzeitigen Bestimmungen?

Die derzeitigen Bestimmungen sind ausreichend.

- 2.3.4. Sollten weitere Klarstellungen in die Rundfunkmitteilung aufgenommen werden, um eine wirksamere Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten? Worin bestehen Ihrer Meinung nach die Vorteile und möglichen Nachteile von Aufsichtsinstanzen, die von dem beauftragten Unternehmen unabhängig sind (so wie es in der Rundfunkmitteilung gefordert wird) im Vergleich zu anderen Formen der Aufsicht? Braucht eine wirksame Aufsicht auch Sanktionsmechanismen? Falls ja, welche?

Wie bereits dargestellt, hat sich das deutsche Aufsichtssystem (Rundfunk- und Verwaltungsräte der Landesrundfunkanstalten, GVK, Programmbeirat der ARD, Rechtsaufsicht, KEF, Rechnungshöfe) bewährt.

Die **gesamte Aufsichtsstruktur ist anstaltsunabhängig**. Dies gilt gerade auch für die binnenplural zusammengesetzten Gremien. Ehrenamtliche sind weder finanziell noch arbeitsrechtlich von der zu beaufsichtigten Anstalt abhängig. In der Regel handelt es sich bei den Gremienmitgliedern um Spitzenvertreter der gesellschaftlichen Institutionen, für die persönliche Unabhängigkeit und kritische Distanz selbstverständlich sind.

Weiterer Vorteil ehrenamtlich Tätiger ist, dass sie die Kompetenz und Sachkenntnis aus ihren Hauptberufen einbringen.

Darüber hinaus können die Gremien jederzeit externen Sachverstand hinzuziehen. In den meisten Rundfunkgesetzen ist dieses Recht ausdrücklich bestätigt.

Wirksame Aufsicht braucht ohne Zweifel **Sanktions- oder andere Mechanismen der Durchsetzbarkeit**. Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben hier konkrete Mittel zur Hand (z.B. Nicht-Genehmigung des Etats; öffentliche Rüge bei Gesetzesverstößen; Abberufung des Intendanten), die sie sehr rasch und unmittelbar gegenüber den Anstalt einsetzen können.

Allerdings muss sehr selten von den konkreten Sanktionierungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht werden, da die weitreichenden Personal- und Budgetkompetenzen der Gremien schon im Vorfeld lenkende und disziplinierende Wirkung entfalten.

2.3.5. Sollten auf einzelstaatlicher Ebene eigens Beschwerdeverfahren für private Rundfunkanbieter vorgesehen werden, damit diese Fragen vorbringen können, die sich auf den Umfang der von den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten angebotenen Dienste beziehen? Wie sollten derartige Verfahren aussehen?

Alle Bürgerinnen und Bürger, aber auch juristische Personen, Verbände, Gruppen der Zivilgesellschaft und selbstverständlich auch private Rundfunkanbieter können die vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten nutzen und das auch öffentlich machen.

Wie bereits dargestellt können die Gremien unmittelbar und rasch auf Beschwerden reagieren und entsprechende Sanktionen verhängen (z.B. auch Festlegung einer Sendezeit aus Jugendmedienschutz Gesichtspunkten). So ist für den Bereich des Jugendmedienschutzes das binnenplurale Kontrollsystem gerade in einer Untersuchung des unabhängigen Hans-Bredow-Instituts (Hamburg) in vollem Umfang bestätigt worden.

Eine anstaltsexterne Aufsicht - wie sie die Landesmedienanstalten über den privaten Rundfunk ausübt – ist hingegen auf die gerichtliche Durchsetzung angewiesen. Dies ist langwierig, kostenintensiv und im Erfolg unsicher. Nicht zuletzt daher wird in der erwähnten Studie des Hans-Bredow-Instituts eine Zusammenlegung der Systeme mit einer einheitlichen externen Aufsicht ausdrücklich abgelehnt.