

## VII. Programmtransparenz

### 1. Leitlinien und programmatische Selbstvergewisserung

Im Ergebnis erstaunt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk besonderen Transparenzforderungen gegenübersteht. Er ist Transparenzmittler und unterliegt als beitragsfinanzierter Rundfunk institutionellen Kontrollen von besonderer Intensität. Jenseits des journalistisch-redaktionellen Bereichs folgt er als Marktteilnehmer den allgemeinen Regeln des Wettbewerbs.

#### a. Transparenz nach außen

Die Gründe der Transparenzforderungen sind wirtschaftlicher Art, soweit sie von Konkurrenten oder von Programmanbietern, insbesondere des Sports, erhoben werden, die sich den Gedanken der Grundversorgung für Jedermann zu maßvollen Entgelten nicht zu Eigen machen. Doch der Kern des Transparenzanliegens dürfte in dem Ziel liegen, das die EBU<sup>296</sup> mit dem Stichwort „Auftragstransparenz“ umschrieben hat. Sie fordert Leitlinien und programmatische Selbstvergewisserungen des Rundfunks über die Qualität des Programms und insbesondere die Glaubwürdigkeit der Informationen, die veröffentlicht werden.

Die ARD hat bereits Programmleitlinien und Programmgrundsätze für das Erste Programm sowie die ARD-Telemedien publiziert. Die ARD erneuert gegenwärtig eine einsichtige und verallgemeinerungsfähige Definition dessen, was sie unter Qualität von Programminhalten versteht. Sie prüft neue Verfahren, wie sie diese Qualität hervorbringen und langfristig sichern will. Erhoben werden auch Informationen über redaktionelle Standards, journalistische Guidelines oder Verhaltenskodizes. Auch eine Plattform für den Publikumsdialog der ARD mit ihren Nutzern wird erwogen. Bessere Informationen über Möglichkeiten der Programmbeschwerden werden vorbereitet.

---

296 European Broadcasting Union (EBU), *Assessing transparency – A guide to disclosing information online*, 2015.

b. Innere Transparenz

Neben dieser Dialogoffenheit nach außen und der institutionalisierten Kritikoffenheit gegenüber den Nutzern treten rundfunkinterne Gremien und Beiräte, in denen Redakteure und Programmverantwortliche in ihrem journalistisch-redaktionellen Eigenbereich die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Offenheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erörtern. Diese interne Selbstvergewisserung und Selbststeuerung gewinnt zunehmend Bedeutung, weil sie in der Autonomie der Freiheitsberechtigten Maßstäbe bildet, diese Maßstababildung durch die Betroffenen Unabhängigkeit stärkt und ständige Selbstvergewisserung und Selbstkritik fördert, in einer „Selbstgesetzgebung“ die Durchsetzungskraft der so gebildeten Maßstäbe wesentlich verbessert. In einem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der plural angelegt ist, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln und den demokratischen Bürger in seiner Urteilskraft stärken soll,<sup>297</sup> ist dieser Prozess der selbstkritischen und stets verbesserungswilligen Gespräche unerlässlich. Das Programm bestimmt nicht der einzelne Redakteur oder Sprecher, der in seiner individuellen Freiheit subjektiv handelt und deshalb allein den Gemeinwohl- und Integrationsauftrag des Rundfunks verfehlen würde. Bestimmend ist auch nicht ein Weisungsprinzip, nach dem allein der in der Organisationshierarchie Vorgesetzte das Sagen hat. Pluralität und gesellschaftliche Offenheit des Programms ist nur erreichbar, wenn die verantwortlichen Programmleute diese Vielfalt persönlich gewährleisten, von unterschiedlichen Sichtweisen, Lebenserfahrungen und Grundsatzwertungen geprägt sind, bei diesem Aufeinandertreffen verschiedener Freiheitswahrnehmung die Prinzipien guter journalistischer Praxis das Bindeglied bilden, sich vielleicht das Ethos einer besseren Praxis im Vergleich zu anderen Medien entwickeln kann.

Die Rundfunkanstalten haben autonom interne maßstäbliche und institutionelle Vorkehrungen getroffen, um beim Entstehen der Programme dem Rundfunkauftrag nach Verfassungsrecht, Landesgesetz und Staatsvertrag zu genügen. Sie regeln insbesondere ein arbeitsteiliges Zusammenwirken von Dienstvorgesetzten und Programmmitarbeitern, begründen in dieser Zusammenarbeit eine publizistische Mitverantwortung für die innere Rundfunkfreiheit, die Programmkonflikte nach bestimmten Maßstäben und in bestimmten Institutionen lösen. Kein Mitarbeiter darf veranlasst

---

297 Vgl. BVerfGE 136, 9 (79) – ZDF-Aufsichtsgremien.

werden, in Beiträgen eine seiner Überzeugung widersprechende Meinung oder künstlerische Auffassung als eigene zu vertreten, eine seiner Information widersprechende Sachangabe als richtig zu bezeichnen, Sachangaben oder Meinungen zu unterdrücken, die nach dem Rundfunkauftrag zu einer umfassenden oder wahrheitsgemäßen Information der Öffentlichkeit gehören, eine von ihm nicht getragene Publikation mit eigenem Namen zu verbinden. Autorenbeiträge dürfen von den Sendungsverantwortlichen nur aus professionell sachlichen Gründen unter Berücksichtigung der journalistischen Sorgfaltspflichten abgelehnt oder verändert werden. Vorgesetzte und Programmverantwortliche dürfen Beiträge nicht deshalb ablehnen, weil darin ihrer persönlichen Meinung widersprechende Auffassungen enthalten sind.<sup>298</sup> Das Konzept der inneren Rundfunkfreiheit zielt auf die eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer Rundfunkfreiheit durch die Mitarbeiter, die ihnen jedoch „nicht im Interesse ihrer Selbstverwirklichung und zur Durchsetzung subjektiver Auffassungen“ eingeräumt sind, sondern ihnen zur Erfüllung ihres „journalistischen Auftrags und ihrer Vermittlungsfunktion zur Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ zusteht.<sup>299</sup> Der einzelne Mitarbeiter ist Träger der Rundfunkfreiheit, wirkt jedoch bei der Programmgestaltung im Zusammenklang der verschiedenen Informationen und Meinungen an einem ausgewogen vielfältigen Gesamtprogramm mit.

Entsteht bei der Handhabung des gesetzlichen Programmauftrags und der rundfunkautonomen Leitlinien ein Programmkonflikt – insbesondere zwischen Mitarbeiter und Vorgesetztem –, so bilden die Rundfunkanstalten Schlichtungsverfahren, insbesondere Programmbeiräte, Redakteursversammlungen und Redakteursausschüsse, die maßstabbildend und konfliktlichend wirken sollen.<sup>300</sup> Im Ergebnis sollen diese maßstabbildenden und maßstabserprobenden Schlichtungsverfahren unter der Letzt-

---

298 Vgl. exemplarisch Dienstanweisung zur Lösung von Programmkonflikten und zur Bewahrung der inneren Rundfunkfreiheit im MDR i.d.F. v. 15.11.2016.

299 Dienstanweisung MDR, aaO, zu 3.1. (4).

300 Vgl. Art. 3 u. 4 Redakteursstatut Deutschlandradio; § 4 Redakteursstatut der Deutschen Welle; Art. 3 u. 4 Redakteursstatut für den NDR aufgrund von § 40 NDR-Staatsvertrag; Art. 4 u. 5 Redakteursstatut WDR nach § 31 WDR-Gesetz; §§ 4 u. 5 f. Redakteursstatut des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) i.d.F. v. 12.2.2009 aufgrund § 33 RBB-Staatsvertrag; Art. 1 Redakteursstatut Hessischer Rundfunk aufgrund Art. 4 Abs. 1 u. 2 der Dienstvereinbarung über eine Beteiligungsregelung des Hessischen Rundfunks; § 4 der Dienstvereinbarung über ein Redaktionsstatut des Saarländischen Rundfunks vom 5.4.1989 aufgrund § 12

verantwortung des Intendanten die individuelle Rundfunkfreiheit des einzelnen Mitarbeiters in institutionellem Rahmen und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Wirkung bringen. Die Qualifikation, Sachlichkeit, Unbefangenheit und Unparteilichkeit des Mitarbeiters ist Ausgangspunkt der Programmestellung. Das Zusammenwirken von Mitarbeitern, Programmverantwortlichen und Intendant sichert die Offenheit, Vielfalt, Gediegenheit und Unparteilichkeit des Programms. Der Intendant verantwortet als Gesamtverantwortlicher das Gesamtprogramm in seiner Stetigkeit von Qualität, Gediegenheit und Vielfalt.

## 2. Vertrauensbildung

Die gegenwärtige Medienwelt begegnet – von der Presse bis zu den digitalen Medien – zunehmend kritischen Fragen nach der Glaubwürdigkeit ihrer Informationen, der Maßstabssicherheit in Nachricht und Kommentar. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird diese Entwicklung sorgfältig beobachten und mit einem Gegenkonzept beantworten müssen. Die Macht der täglichen Ansprache, die suggestive Kraft von Bildern, die Vertrautheit des Hörers und Zuschauers in der täglichen Begegnung mit einem Sprecher gibt dem Rundfunk einen Einfluss, der nicht zur Beliebigkeit berechtigt, sondern als wesentlicher Beitrag für das Gelingen des Gemeinwesens verstanden werden muss. Dabei kann der Journalist in der Kombination von Wort und Bild Wirklichkeit und Meinungen besonders einprägsam vermitteln, nicht aber allein durch rationale Sprache und empirische Belege das tatsächliche Leben spiegeln und anschaulich machen. Jedes Bild ist Auswahl, bestimmt von der Lebenssicht und dem Weltverständnis des Auswählenden. Jede Aussage teilt nicht nur Wirklichkeit mit, sondern bewältigt Wirklichkeit. Jede Nachricht schildert Fakten, gibt ihnen aber auch Bedeutung, Sinn und Wert. Jede Sendung spricht nicht nur die Vernunft des Adressaten an, sondern auch seine Hoffnungen, seine Erwartungen, seine Empörungsbereitschaft, seine Sinnlichkeit. Und jeder Kommentar ist subjektive Beobachtung und Einschätzung, appellative Tatsachenfeststellung, Empfehlung und Warnung. Er ängstigt oder gibt Hoffnung, lähmt oder ermuntert, macht unzufrieden oder zufrieden, vereinfacht und kom-

---

Landesrundfunkgesetz i.V.m. § 112 SPersVG; §§ 5 u. 6 Redaktionsstatut Radio Bremen nach § 18 Abs. 4 Radio Bremen-Gesetz i.d.F. v. 23.1.2008; Dienstsanweisung zur Lösung von Programmkonflikten MDR, aAO, zu 3.3.

pliziert, schließt Geschehen ab oder auf. Jedes Erzählen vergegenwärtigt Herkömmliches und Gewachsenes, macht Entwicklungen vertraut oder weist sie in Ferne und Fremdheit, stellt Gemeinsamkeiten und Werte in Frage oder fundiert sie in Zugehörigkeit und Konsensbereitschaft. Ein Journalist mag den „Zeitgeist“ verschweigen, sich gegen ihn stemmen oder ihn befördern, steht aber nicht jenseits der geistigen Kultur seiner Gegenwart.

Ein Vertrauensverlust der Medien beruht deshalb nicht darauf, dass die Journalisten engagiert berichten, selbstbewusst kommentieren, die komplizierte, widersprüchliche, oft unharmonische Welt darstellen, sich auch irren und berichtigen, in ihrer Subjektivität Fehldeutungen empfinden und ausräumen. Das Fundament politischen Vertrauens in das Fernsehen ist die ernste und ersichtliche Unparteilichkeit jedes Journalisten. Ein Vertrauensverlust hat seinen Ursprung in dem Bezugshorizont journalistischen Wirkens, der unsere politische Welt wesentlich auf die politischen Parteien bezieht, Publikationen in den Dienst einer Partei stellt, den Journalisten dank persönlicher Vorlieben zum Agent einer Partei macht.

Eine Parteilichkeit wird für den Zuschauer und Zuhörer schmerzlich spürbar, wenn ein Journalist bei Interview und Talkshows die Regeln eines offenen Dialogs missachtet, dem Gast das Wort abschneidet oder seine Aussage durch einen nachfolgenden Eigenkommentar nicht nachklingen lässt. Wenn die politischen Parteien sich im Wahlkampf programmatisch und personell gegenseitig herabwürdigen, der Journalist sich an diesen Schmähungen beteiligt, hat er auch am Schwinden der Wertschätzung teil.

Das Fernsehen büßt auch an Vertrauen ein, nimmt dem Zuschauer seine vertraute Umwelt, in der er in zufriedener Privatheit, in Teilhabe an Wohlstand und Wachstum lebt, wenn das allabendliche „kleine Welttheater“ nur von Krieg, Hunger, Naturkatastrophen, politischen Intrigen und Korruption berichtet, den Lösungen dieser Probleme aber deutlich weniger Aufmerksamkeit und Sendezeit widmet. Die Idee von Unrecht, Wiedergutmachung und Tatverantwortung gehört zu den Grundanliegen des Menschen, zur Humanität. Und er hat die Hoffnung, dass Fehlentwicklungen begründet, Unrecht beseitigt, Lebensverhältnisse verbessert werden.

Eltern hoffen für ihre Kinder, zumindest im Vorabendprogramm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Gegenprogramm gegen die Verrohung, gegen Hass und Häme, gegen Frühsexualisierung zu finden. Wenn auch der Rundfunk zur „Quote statt Qualität“ neigt, er durch immer häufigere und aggressivere Darstellungen von Gewalt und Sexualität die Reizschwelle senkt, geht der Zuschauer in geistige Distanz, lässt sich vielleicht

unterhalten, missbilligt aber die Art dieser Unterhaltung und das Handeln des Unterhalters.

Die Medien bevorzugen politische Demonstrationen und Aktionen, die einen geplanten kleinen Schritt in die Illegalität gehen, dadurch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gewinnen. Transparente und Kritiksymbole werden erst gezeigt, wenn die Akteure Schornsteine besteigen, die sie nicht besteigen dürfen, Fahrzeuge rechtswidrig an der Fahrt hindern, Farbbeutel und Steine werfen. Das Prinzip, bestimmten Akteuren einen Öffentlichkeitsvorsprung durch bedachte Illegalität einzuräumen, wird von Hörern und Zuschauern als Regelverletzung verstanden und zurückgewiesen.

Diese Kritikpunkte sind Ausdruck der Hoffnung der Rundfunkteilnehmer. Sie erwarten angesichts der Grobheiten und Verrohungen in der digitalen Welt, der Bedrängnis des individuellen Alltags durch überfordernde Nachrichtenfluten und Informationsvielfalten, der befürchteten Informationsintervention durch wirtschaftliche und wohl auch staatliche Mächte von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sachgerechte Informationen, kulturelle Prägungen, Beiträge zur Mündigkeit des Bürgers, seiner Integration in Staat und Gesellschaft. Wenn die Rundfunkanstalten kontinuierlich die Definition dessen überarbeiten, was für sie die Qualität des Rundfunks ausmacht, sie neue Verfahren entwickeln, um diese Qualität zu erzeugen und zu sichern, sie erneut Verhaltenskodizes für die Rundfunkmitarbeiter bedenken – insbesondere Handlungsverbote bei Befangenheit und wirtschaftlichem Eigeninteresse –, sie einen offeneren Dialog mit dem Publikum suchen, wird dadurch eine neue Zukunft eines freiheitlichen und Freiheit ermöglichenden Rundfunks erschlossen.