

Volker Lilienthal (Hrsg.)

Professionalisierung der Medienaufsicht

Volker Lilienthal (Hrsg.)

Professionalisierung der Medienaufsicht

Neue Aufgaben für Rundfunkräte –
Die Gremiendebatte in epd medien



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Barbara Emig-Roller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe

Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel, Ober-Olm

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16278-2

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

Volker Lilienthal

Zwischen Ehrenamt und Profession 11

II. Die Gremiendebatte 2007 in epd medien

Marc Jan Eumann

Guter Rat –

Gremienaufsicht (1): notwendig, aber auch reformbedürftig 27

Thomas Kleist

Klarschiff

(2): Zum Vorschlag eines „ARD-Rates“ 32

Udo Reiter

Föderales Zusammenspiel

(3): Vorrang für föderale Kontrolle 36

Martin Stadelmaier

Streitkultur

(4): Für mehr Konfliktbereitschaft 42

Ernst Elitz

Sachverstand

(5): Notwendige Kompetenz aneignen 48

Grietje Staffelt

Rundum toll

(6): Aufsicht muss demokratischer werden 53

Hans Mathias Kepplinger

Wohlverstandenes Interesse

(7): Wie effektiver werden? 59

Joachim Huber

Konsens aus Kontroverse

(8): Aus Laien werden partielle Profis 65

Jürgen Doetz

Im Prinzip ganz einfach

(9): Die Sicht des privaten Rundfunks 70

Otfried Jarren

Erneuerte Legitimität

(10): Neue Rundfunkräte allein helfen nicht 76

Hans-Joachim Otto

Kosmetik oder Korrektur

(11): Aufsicht – einheitlich und extern 85

Fritz Raff

Einmischung tut gut

(12): Kompetenzwirrwarr vermeiden 90

Christoph Degenhart

Rollenkonfusion

(13): Für vereinheitlichte Kontrolle 97

Heiko Hilker

Selbstkontrolle stärken

(14): Politiker an ihren Taten messen 102

Tino Kunert

Spannungsfeld

(15): Starke Beratung sichert die Zukunft 107

Hans J. Kleinsteuber

Alle Macht den Räten?

(16): Für mehr Zivilgesellschaft 115

Ruprecht Polenz

Tacheles reden

(17): ZDF-Fernsehrat ist gut gerüstet 128

Volker Giersch

Ganzheitlich, nicht partikular

(18): Vorschläge des GVK-Vorsitzenden (2007/08)..... 134

Helmuth Frahm

Auf der Höhe der Zeit?

(19): Stellenbeschreibung für Rundfunkräte 143

Walter Hömberg

Sisyphosarbeit

(20): 13 Thesen zur Kontrolle des Rundfunks 147

III. Die Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests

Rudolph Meyer

Falschmünzerei

Drei-Stufen-Test oder „public value“ – was passt für Deutschland? 153

Dieter Dörr

Eine Chance

ARD und ZDF sollten den Drei-Stufen-Test ernst nehmen 161

Robert Schweizer

Warum die Presse kämpfen muss

Die Länderpläne für ARD/ZDF bedrohen die private Medienwirtschaft 168

Carl Eugen Eberle

Vor der Verfassung keinen Bestand

Der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag im Internet 174

Anhang

Autorenverzeichnis 183

Verzeichnis der Erstdrucke..... 187

60 Jahre *epd medien*, ehemals *epd/Kirche* und *Rundfunk* 189

I. Einleitung

Zwischen Ehrenamt und Profession

Volker Lilienthal

Rundfunkräte in ihrer heutigen Form kennt Deutschland seit der Nachkriegszeit. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs setzten die siegreichen Alliierten den Rundfunk für die *re-education* der Deutschen ein. Sender wie Radio München, Radio Frankfurt oder Radio Bremen sendeten anfangs unter Besatzungsregime. Später, als sie in deutsche Hände übergeben wurden, trat der Rundfunkrat als Kontrollorgan hinzu. Pluralistisch besetzt mit Vertretern von Parteien und gesellschaftlichen Organisationen, sollte der Rundfunkrat den Intendanten und damit gleich den ganzen Sender kontrollieren.

Zwei Gedanken standen hinter diesem Modell: Einmal sollte mittels gesellschaftlicher Kontrolle dem Missbrauch des Rundfunks als Propagandainstrument, wie ihn das NS-Regime vollzogen hatte, vorgebeugt werden. Zum Zweiten sollte der neue freie Rundfunk der gesamten Gesellschaft dienen. Der durch „gesellschaftlich relevante“ Organisationen repräsentierte Allgemeinheit wurde insofern zugestanden, im Prozess der Programmarbeit ein Wörtchen mitzureden. *Public Service* – das war die britische Devise, die Rundfunkräte umzusetzen helfen sollten.

In den Aufbaujahren der Bundesrepublik und erst recht nach der Etablierung der neuen Gesellschaft haben sich der Rundfunk und seine Aufsichtsgremien gut miteinander arrangiert. Die Rundfunkräte¹ begleiteten die Programmarbeit von Fernsehen und Hörfunk, entschieden über Beschwerdefälle, trafen aber auch Richtungsentscheidungen z.B. bei technischen Neuerungen wie dem Farbfernsehen. Ab einer bestimmten finanziellen Größenordnung, z.B. beim Filmeinkauf, waren zwar die (kleineren) Verwaltungsräte der Sender gefragt, Vorlagen des Intendanten zu genehmigen, zu modifizieren oder abzulehnen. Generell gilt aber für beide Gremien, Verwaltungs- und Rundfunkrat: Häufiger wurden Genehmigungen erteilt, als dass sie verweigert wurden. So wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen heute 21 Fernseh- und 65 Hörfunk-Programmen auch mit und dank seiner Gremien groß.

1 Im Falle des ZDF: der Fernsehrat; im Falle des Deutschlandradios: der Hörfunkrat.

Die ehrenamtliche Rundfunkaufsicht hat sich immer wieder dem Vorwurf des Dilettantismus ausgesetzt gesehen.² Vor allem ist immer wieder beklagt worden, dass Politiker, sei es in Staatsfunktion oder als Herolde der politischen Parteien, die Plattform des Rundfunkrats missbrauchten, um bestimmte Politiken durchzusetzen. In der Hochzeit der Studentenbewegung, aber auch in den 1970er Jahren drückte sich dies in mannigfaltigen Versuchen aus, gesellschaftskritische Positionen im Programm zu rügen und deren Urheber möglichst kaltzustellen. Es war die Zeit eines Kulturkampfes um den „Rotfunk“. Die Politisierung der Gremienarbeit drückte sich auch darin aus, dass Parteipolitiker aller Couleur immer wieder versucht haben, Getreue ihres Vertrauens in Leitungspositionen der Sender zu bugsieren. Es gehört zur typischen Tabuisierung solcher Prozesse, dass die versuchten und/oder erfolgreichen Einflussnahmen stets dementiert werden.³

Die Besetzung selbst noch von Redaktionsleiterstellen auf mittlerer Ebene streng nach parteipolitischem Proporz mag der Vergangenheit angehören. Der langjährige Vorsitzende des WDR-Rundfunkrats Reinhard Grätz hat beobachtet: „Positiv ist, dass sich in den Gremien in den letzten Jahren die Ablehnung von ‚Staatsnähe‘ stark entwickelt hat und auch die Artikulation von Parteiinteressen von außen und in den Gremien generell zurückgegangen ist.“⁴ Mindestens bei Intendantenwahlen zeigt sich aber mit schöner Regelmäßigkeit, als wie wichtig die hohe Politik die Chefposten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ansieht. Ob die Wahl von Markus Schächter 2002 zum ZDF-Intendanten, die Kür von Monika Piel 2006 als WDR-Intendantin oder die Suche nach einem neuen NDR-Intendanten im Jahre 2007 (bis Lutz Marmor gefunden war) – stets waren die Ausleseverfahren von politischen Querelen begleitet – mal laut, mal weniger laut.⁵

2 Vgl. Volker Lilienthal, Die Gremienplage. Die Rundfunkaufsicht alten Stils ist überholt (1), in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 61/1995, S. 3-7; ders., Loyalitäten, Vertraulich. Rundfunkgremien: Gegner von Strukturreformen, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 63/1995, S. 4-9

3 Vgl. dazu die abgewogene Stellungnahme des ehemaligen SWR-Intendanten Peter Voß im Interview „Harter Knochen“ in epd medien Nr. 33/2007, S. 8

4 Reinhard Grätz, Gremienkultur in der ARD, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Rundfunk-Perspektiven. Festschrift für Fritz Raff, Baden-Baden 2008, S. 138 Die Länderabsicht, die Gremien zu stärken, wird von Grätz skeptisch beurteilt: „Meines Erachtens ist hier jedoch die verfassungsmäßige Grenze fast erreicht, denn nicht die Gremien, sondern die Sender sind die Träger der Rundfunkfreiheit“ (S. 139). Gremien hätten „weitgehend nur ein Beratungs- und kein Bestimmungsrecht“ (S. 137).

5 Während der (politische und medienkritische) Journalismus diese Prozesse stets *en detail* begleitet hat, fehlt eine systematische wissenschaftliche Aufarbeitung der Effekte von gremienbasierter Rundfunkaufsicht sowie ihrer (partei)politischen Abhängigkeit. Einzelne Arbeiten zum Thema sind u.a. diese: Berg, Hans Joachim (Hrsg.): Rundfunkgremien in Deutschland: Namen, Organe, Institutionen. Vistas Verlag, Berlin 1995; Dussel, Konrad: Die Interessen der Allgemeinheit vertreten. Die Tätigkeit der Rundfunk- und Verwaltungsräte von Südwestfunk und Süddeutschem Rundfunk 1949 bis 1969, Baden-Baden/Hamburg 1995; Kepplinger, Hans

Nominell sind die Rundfunkräte und ihre Mitglieder nicht Vertreter von Parteien oder Verbänden. Vielmehr haben sie sich als Sachwalter der Allgemeinheit zu verstehen und so zu verhalten. So will es der Gesetzgeber. Das WDR-Gesetz beispielsweise legt in § 16 fest: „(1) Der Rundfunkrat vertritt im WDR die Interessen der Allgemeinheit; dabei berücksichtigt er die Vielfalt der Meinungen der Bürgerinnen und Bürger. Er stellt im Zusammenwirken mit den anderen Anstaltsorganen sicher, dass der WDR seine Aufgaben im Rahmen der Gesetze erfüllt.“ Der SWR-Staatsvertrag bestimmt in § 15: „Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks; dabei trägt er der Vielfalt der Meinungen in der Bevölkerung Rechnung. Er wacht darüber, dass der SWR seine Aufgaben nach diesem Staatsvertrag erfüllt, soweit nicht der Verwaltungsrat oder die Landesrundfunkräte zuständig sind, und übt die ihm hierzu eingeräumten Kontrollrechte aus.“

Das grundsätzliche Loyalitätsverhältnis der Gremien zu ihren jeweiligen Sendern steht in einem inhärenten Widerspruch zur gesetzlich bestimmten Kontrollaufgabe. Weswegen Kritiker der ehrenamtlichen Rundfunkaufsicht monieren, eine echte Kontrolle finde nicht statt.⁶ Vielmehr werde auf der Gremienebene nur Zustimmung zu den Vorhaben der Senderhierarchien, vertreten durch den Intendanten, scheindemokratisch organisiert. Insbesondere in Konfliktfällen wie der Aufdeckung von Schleichwerbung hätten die Gremien versagt oder seien erst nachträglich tätig geworden.⁷ Der damalige Vorsitzende des MDR-Rundfunkrats Klaus Husemann verteidigt sich 2005 mit dem Hinweis: „Wir sind keine Kriminalisten, die jede einzelne Sendeminute und jeden Schritt eines Mitarbeiters überwachen.“⁸

Mathias: Der Einfluss der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 163 – 198; Meier, Henk Erik, Der Einfluss des Fernsehates auf die Angebotspolitik des ZDF: Ein empirischer Beitrag zur aktuellen Debatte um die Zukunft der Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 27 [2004], S. 149-166; Ricker, Reinhart, unter Mitarbeit von Müller-Malm, Friedrich: Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, München 1987; Ricker, Reinhart: Rundfunkkontrolle durch Rundfunkteilnehmer? Opladen 1992; Wolfgang Schulz (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform (Juni 2002), Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12, im Internet unter <http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/apapiere/12gremien.pdf>

6 Vgl. Michael Hanfeld, Wie man die Dinge unter Kontrolle hält, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. August 2008, S. 44: „Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Rundfunkräte in diesem Land vor allem dazu da sind, dass die Sender alles selbst unter Kontrolle behalten.“

7 Vgl. auch „Augen zu und durch – Rundfunkräte zu Schleichwerbung“, in: www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,367797,00.html

8 Vgl. das Husemann-Interview „Keine Kriminalisten“, in: epd medien Nr. 67/2005, S. 3-5

Kein gutes Bild gab auch der Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks (HR) ab, als er die 2004 aufgefliegenen Machenschaften bezahlter Sportübertragungen bald als geklärt einstufte⁹, obwohl staatsanwaltschaftliche Ermittlungen – seit 2003 – später zu einem vielbeachteten Strafprozess gegen den Hauptangeklagten Jürgen Emig, den ehemaligen HR-Sportchef, führten. Dabei geriet mehrfach auch der Sender selbst in die Kritik, weil er Emigs Praktiken angeblich gebilligt oder des materiellen Vorteils wegen doch geduldet haben soll. Der HR bestritt dies immer wieder.

Die Kennzeichnung von Rundfunkräten als „Abnickvereinen“¹⁰ ist neueren Datums und wurde z.B. vom Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation in dessen seit 2002 eingereichten Beschwerden bei der EU-Kommission gegen ARD und ZDF vorgebracht. Das damit in Gang gesetzte sog. Beihilfeverfahren Nr. E 3/2005 wurde am 24. April 2007 mit einem Schreiben von EU-Kommissarin Neelie Kroes an Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier förmlich abgeschlossen.

In dem 92-seitigen Dokument finden sich auch einige Aussagen zur Arbeit von Rundfunkräten: „(255) Die Kommission ist sich der besonderen Stellung und Bedeutung des Rundfunkrates (bei ARD-Anstalten) bzw. des Fernsehates (beim ZDF) innerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkordnung in Deutschland bewusst. Sie bezweifelt jedoch, dass die anstaltsinternen Kontrollorgane allein die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags wirksam überwachen können.

(256) Der Rundfunkrat/Fernsehrat legt die Programmleitlinien fest und berät den Intendanten bei den Programmtätigkeiten der Rundfunkanstalt. Der Umstand, dass (der, V.L.) Rundfunkrat/Fernsehrat gleichzeitig dafür zuständig ist, die Befolgung dieser Regeln/Leitlinien zu überprüfen, kann jedoch zu einem Interessenkonflikt zwischen seiner Funktion hinsichtlich der Programmtätigkeit der Rundfunkanstalt einerseits und den Aufsichts- und Kontrollfunktionen andererseits führen.“¹¹

Das Beihilfe-Verfahren wurde eingestellt, allerdings um den Preis eines politischen Kompromisses: Die EU-Kommission akzeptierte die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (die sie eigentlich als unerlaubte staatliche Beihilfe ablehnt), und der deutsche Gesetzgeber erklärte sich bereit, bestimmte Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu zu regulieren. Dazu

9 Emig-Thema im HR-Programmausschuss „kein Punkt mehr“, in: epd medien Nr. 30/2004, S. 9f.

10 Vgl. die Meinungsumfrage „Rundfunk- und Verwaltungsräte werden oft als Abnickvereine der Intendanten geschmäht: Kann ein anderes Aufsichtssystem den öffentlich-rechtlichen Rundfunk retten?“ in der Dokumentation des 9. Mainzer Medien Disputs, im Internet: www.medien-disput.de/downloads/doku_2004.pdf

11 Dokumentiert in: epd medien Nr. 39/2007

gehört die Präzisierung des Programmauftrags, die Auflage getrennter Buchführungen für die privatwirtschaftlichen Nebenbetätigungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Stärkung der Rundfunkräte, die künftig insbesondere neue digitale Dienste von ARD, ZDF und Deutschlandradio genehmigen müssen, *bevor* sie auf Sendung gehen. Kodifiziert wird dies im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der gemäß den Erwartungen der Kommission und der Absicht der Bundesländer bis Mai 2009 in Kraft treten sollte.

Vor diesem Hintergrund hat der Branchendienst *epd medien* Anfang 2007 eine Debatte angestoßen. Leitfragen, die die Redaktion dabei bewegten, waren beispielsweise: Werden die Gremien ihrer erweiterten Verantwortung gerecht werden können? Was ist aus den Defizitanzeigen der Vergangenheit zu lernen für eine sachgerechtere Kontrolle? Kann es eine Professionalisierung ehrenamtlicher Rundfunkaufsicht geben?

Den Auftakt machte Marc Jan Eumann, Mitglied im WDR-Rundfunkrat seit 1995, SPD-Landtagsabgeordneter und seit 2006 Vorsitzender der Bundesmedienkommission seiner Partei. Eumanns Ausgangspunkt zum Zeitpunkt des erstmaligen Erscheinens waren damals aktuelle Streitfälle: Der prominente Fernsehmoderator Günther Jauch begründete seine Absage, auch für die ARD zu moderieren, u.a. damit, dass sich in die Vertragsverhandlungen zu viele „Gremien-Gremlins“ eingemischt hätten. Zudem gab es Kontroversen um Verträge der ARD mit Radprofi Jan Ullrich und Entertainer Harald Schmidt. Vor diesem Hintergrund hatten viele in den Rundfunkräten das Gefühl, sie würden bei wichtigen Entscheidungen übergangen und die Aufsicht über das Gemeinschaftsprogramm Das Erste sowie die Gemeinschaftseinrichtungen des Senderverbands sei mangelhaft. Daraus leitet Eumann seinen Vorschlag eines unabhängigen „ARD-Rates“ ab, der zudem „ohne aufwendige Beteiligung der Rundfunkräte“ agieren solle.

Viel Zustimmung hat Eumann dafür nicht bekommen. Doch wurde sein Vorschlag ernsthaft diskutiert. Alle Beiträge im vorliegenden Band, der die *epd*-Debatte in der Reihenfolge des Erscheinens zusammenfasst und erweitert, erkennen an, dass die Gremienaufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (und wohl die über den privaten Rundfunk nicht weniger) reformbedürftig ist. Nur können sich die wenigsten einen „ARD-Rat“ als zusätzliches Gremium vorstellen.

Ganz eindeutig *contra* „ARD-Rat“ positioniert sich der Intendant des Saarländischen Rundfunks, Fritz Raff, der 2007/08 den Vorsitz unter den Intendanten der ARD-Landesrundfunkanstalten führte. Ein ARD-Rat mit eigenen Entscheidungsbefugnissen, so Raff, setzte eine Änderung der Verfasstheit der ARD voraus: „Weg von der Arbeitsgemeinschaft hin zu einer zentralen Einrichtung mit Rechtsfähigkeit.“ Eine solche „zentrale ARD“ gebe es bereits in Gestalt des ZDF. „Jeder wird verstehen, dass ich bei aller Sympathie für unseren öffentlich-

rechtlichen Bruder diesen Gedanken nicht weiter verfolgen möchte“, bemerkt der SR-Intendant süffisant.

Raff zufolge verstieße ein Zentralorgan wie ein ARD-Rat gegen die föderale Grundstruktur der ARD. Kompetenzwirrwarr, nicht neue Professionalität wären die Folge. Seiner Ansicht nach kann eine gestärkte Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) die Koordinierungsfunktion besser erfüllen. „Warten wir doch zunächst einmal ab, bis die GVK ihre neuen Möglichkeiten nutzen konnte“, plädiert Raff und weist auf die Gefahr unübersichtlicher Kompetenzzuweisungen hin. Sowohl eine GVK mit Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnissen als auch ein zusätzlicher ARD-Rat mit Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnissen würde die Gefahr unübersichtlicher Kompetenzzuweisungen bergen. Was Intendant Raff ahnt und worauf er sich eingestellt hat, ist ein wachsendes Selbstbewusstsein der Rundfunkräte. Es sei abzusehen, so schreibt er, „dass sich die Rundfunkräte gerade in Zukunft intensiver in die Programmdebatten der Anstalten einmischen werden“. Und, so fügt Raff in seinem Beitrag hinzu, die Einmischung werde dem Senderverbund guttun.

Im Ernstfall wird sie aber doch oft genug als lästig empfunden, so dass Senderhierarchen und Programmverantwortliche mit Abwehrreflexen reagieren: so im März 2008, als eine Generalkritik des ARD-Programmbeirats an „Anne Will“ im Ersten an die Öffentlichkeit kam¹², so im Juni 2008, als sich auch noch der NDR-Rundfunkrat mit einer sachlich falschen Aussage in der Sendung und einer angeblich fälligen Entschuldigung Wills befassen musste.¹³ Im selben Monat rügte der SWR-Rundfunkrat geschmackliche Entgleisungen in der Show „Schmidt & Pocher“ – und stellte sich andererseits ausdrücklich vor das vom SWR produzierte ARD-Feature „Quoten, Klicks und Kohle“, dessen Autor Thomas Leif wegen tendenziöser Machart in die Kritik geraten war – u.a. bei der Versammlung der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (die dafür aber gar nicht zuständig war).¹⁴ Die Meinungsverschiedenheiten in der Bewertung bewogen den Präsidenten der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, Wolf-Dieter Ring, zu dieser Feststellung: „Dass ein und dieselbe Sendung von unterschiedlichen pluralen Gremien so diametral anders bewertet wird, zeigt einmal mehr, dass wir hier ein Systemproblem in der Aufsicht haben.“¹⁵

Ganz anders sieht das Udo Reiter, der Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks. Er beginnt seinen Beitrag in diesem Band mit einer ausdrücklichen Wert-

12 Rundfunkräte zerzausen TV-Star Anne Will, in: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/877/164414/>

13 NDR-Rundfunkrat: Wills Entschuldigung war „notwendig“, in: epd medien Nr. 50/08, S. 15f.

14 SWR-Fernsehausschuss tadelt „Schmidt & Pocher“, in: epd medien Nr. 50/08, S. 12f.

15 Bericht des Präsidenten vom 10. 7. 2008, abrufbar unter www.blm.de

schätzung für die Arbeit der Rundfunkgremien. Ohne deren beratende Tätigkeit, so schreibt er, „wäre der Erfolg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht denkbar“. Die Gremien hätten mitgeholfen bei der notwendigen Modernisierung und Behauptung im Wettbewerb.

Der Forderung nach einem ARD-Rat aber erteilt auch Reiter eine Absage: „Was wäre, wenn ein ARD-Rat programmliche oder finanzielle Vorgaben für die Struktur der Gemeinschaftsprogramme machen würde, die mit den gegebenen finanziellen oder personellen Ressourcen einzelner Landesrundfunkanstalten nicht zu bewältigen wären?“ Aus seiner Sicht, so schlussfolgert der Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks, „sollte die föderale Struktur der ARD auch bei der Gremienkontrolle konsequent beibehalten werden.“ Aus seiner Erfahrung heraus plädiert Reiter für eine Optimierung der Rundfunkräte in den Landesrundfunkanstalten.

In Bausch und Bogen abgelehnt wird Eumanns Vorschlag eines ARD-Rats von dem Frankfurter FDP-Medienpolitiker Hans-Joachim Otto. Dies sei zu den „Kosmetika“ zu zählen, so Otto, die neue und erweiterte Form von Aufsicht, die aus dem Kompromiss mit der EU resultieren müsse, könne man nicht „nebenbei“ erledigen. Der Bundestagsabgeordnete Otto redet Klartext: „Wir brauchen als Aufsichtspersonen keine Verbandsfunktionäre, Gewerkschafter und (Ex-) Politiker, denen Medienpraxis und -politik erst einmal erklärt werden müssen.“ Damit stellt er die Frage: Was qualifiziert Gremienmitglieder für ihre Aufgabe?

Otto sieht in der Anstaltsbindung traditioneller Rundfunkräte eine Hauptursache für Funktionsschwächen der Aufsicht. Die Alternative zur tendenziell loyalen Binnenkontrolle sieht er in einer externen Aufsicht über beide Säulen im dualen Rundfunksystem. Dafür entwickelt Otto zum Schluss seines Beitrags einen detaillierten Aufgabenkatalog.

Ähnlich wie Otto schätzt der Präsident des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), Jürgen Doetz, die Lage ein. Er konstatiert in seinem Beitrag insgesamt eine föderale Zersplitterung der deutschen Medienaufsicht, die den Anforderungen eines internationalisierten Medienmarkts nicht gewachsen sei. Doetz ist für eine Bündelung der Aufsicht und eine Entbürokratisierung der Entscheidungsgänge – eine Forderung, von deren Einlösung dann auch der von manchen Lizenzpflichtigen gedrückte private Rundfunk profitieren würde. Doetz hofft, die neue zentrale Einrichtung, die er sich vorstellt – vielleicht sogar eine „Medienanstalt der Länder“? –, werde auch für eine Gleichbehandlung privater und öffentlich-rechtlicher Sender z.B. bei Programmbeschwerden sorgen.

Unterstützung erhält die Idee eines ARD-Rates vom Medienrechtler Christoph Degenhart (Universität Leipzig): „Dass die binnenpluralen Gremien der Rundfunkanstalten problembewusster geworden sind und auch deutlich selbstbewusster agieren, mag zutreffen.“ Es sei jedoch bezeichnend, dass es bereits als

„herausragendes Beispiel für ein geschärftes Problembewusstsein gewertet wird, wenn Gremien eben das leisten, wozu sie berufen sind: wenn sie Vorgänge beanstanden, die die Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gravierend zu beschädigen drohen“. Degenhart plädiert für eine Systematisierung der Aufsichtsarbeit, er ist für einen ARD-Rat und überhaupt für Professionalisierung.

Abwägend fällt die Reaktion von Thomas Kleist aus. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats des Saarländischen Rundfunks erinnert daran, dass die GVK der ARD gerade erst durch eine Änderung der ARD-Satzung in § 5a gestärkt worden ist – eine Konsequenz auch aus der Aufdeckung des „Marienhof“-Skandals um massive Schleichwerbung, woraus politisch eine intensiviertere Programmaufsicht auch durch Rundfunkräte abgeleitet worden war. Darauf weist Reiter in seinem Beitrag hin.

Thomas Kleist konzediert, dass die ARD-Kontrolle „derzeit in der Luft“ hänge. Regionale Rundfunkräte seien nicht in der Lage, nationale Komplexität zu sichten, und die GVK müsse erst in ihre neue Rolle hineinwachsen. So kann sich Kleist unter Umständen einen ARD-Rat mit neun Mitglieder vorstellen, die aus den Landesrundfunkanstalten delegiert würden. Ein neues System, wie immer es ausgestaltet sei, dürfe aber nicht dazu führen, dass die Entscheidungsstrukturen in der ARD „derart kompliziert werden, dass am Ende jeder alles kontrolliert und die ARD sich auf diese Weise ins medienpolitische Abseits manövriert und nicht mehr handlungsfähig ist“.¹⁶

Martin Stadelmaier, Chef der in der Rundfunkpolitik der Bundesländer federführenden Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, teilt Eumanns Einschätzung, dass die ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz auf Dauer nicht ausreichen werde, „um das ARD-Hauptprogramm wirksam zu begleiten“. Die von Eumann angestoßene Debatte empfinde er als „konstruktiv und notwendig“. Staatssekretär Stadelmaier bringt allerdings eine Variante ins Spiel. Der politische Vorschlag des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, ging dahin, entsprechend dem ARD-Vorsitz im Turnus von zwei Jahren einen Wechsel der Verantwortung über alle ARD-Gemeinschaftsprogramme durch die jeweils federführende ARD-Anstalt vorzunehmen¹⁷. Und Stadelmaier spricht das Problem falsch verstandener Senderloyalität an, das die Effektivität von Gremienaufsicht beschränkte: „Da ist manchmal ein Stück Streitkultur gefordert, denn eine engagierte Kontrol-

16 In diesem Sinne äußerte sich auch der frühere NDR-Intendant Jobst Plog in einem epd-Interview zu seinem Abschied: „Die Gremien müssen sehr ehrlich mit sich sein: Was können sie wirklich leisten und was nicht? Ein Graus wäre der Aufbau von Kompetenz in den Intendanten und daneben der Aufbau von Kompetenz in den Gremienbüros. Das würde eine Blockade bedeuten“ (in: epd medien Nr. 3/2008, S. 6).

17 Vgl. Kurt Beck, Gremien – fit für die Zukunft?, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Rundfunk-Perspektiven. Festschrift für Fritz Raff, Baden-Baden 2008, S. 21-26. Dort auch Martin Stadelmaier, Die Rolle der Medienpolitik bei der Aufsicht im Rundfunk, S. 27-31

le setzt durchaus auch ein hohes Maß an Konfliktbereitschaft gegenüber der eigenen Anstalt voraus.“

Ähnlich wie MDR-Intendant Reiter beginnt auch Ernst Elitz, der Intendant des Deutschlandradios, mit einer Würdigung der Rundfunkräte. Die nationalen Aufsichtsgremien von ZDF und Deutschlandradio hätten ihre Arbeit „kontinuierlich und sachorientiert ohne besondere Konflikte erledigt“, so Elitz. Dies gelte auch für die Rundfunk- und Verwaltungsräte der Landesrundfunkanstalten. Ernst Elitz ist auch einer der wenigen Intendanten, die sich eine duale Rundfunkaufsicht sowohl über den öffentlich-rechtlichen wie über den privaten Rundfunk durchaus vorstellen können – eine Überlegung, die sonst üblicherweise in Bausch und Bogen zurückgewiesen wird, weil ARD und ZDF z.B. bei der Gewaltdarstellung dank interner Kontrollmechanismen angeblich keine Probleme verursachen. Elitz dagegen schreibt: „Solange ARD und ZDF unter dem Vorwurf stehen, ihre Programme an Stil und Geschmack den Kommerziellen anzupassen, dürften die Gremien ein hohes Interesse daran haben, dass eine Evaluierung der Programmangebote nach den gleichen Kriterien für beide Säulen des dualen Systems vorgenommen wird.“ Nur durch eine Einbeziehung der kommerziellen Sender und ihrer Aufsichtsorgane in den Landesmedienanstalten ließen sich „die Vorwürfe der Abwärts-Konvergenz widerlegen“.

Die Grünen-Politikerin und Bundestagsabgeordnete Grietje Staffelt sieht infolge von Kommerzialisierungstendenzen eine „Marktlücke Qualität“ insbesondere im Fernsehangebot von heute. Rundfunkgremien gebärdeten sich zu oft als „zahnlose Tiger“. Vereinzelte Programmevaluationen in den Rundfunkräten entbehrten der Systematik und führten nicht zwingend zu Konsequenzen, indem etwa die Gremien strikt auf die Beseitigung zutage getretener Mängel hinwirkten. Die Forderung, die Staffelt daraus ableitet, wird auf die meisten Intendanten und Programmdirektoren wie eine Kompetenzüberschreitung wirken: Die Räte „sollten aktiv und initiativ an Programmentscheidungen teilnehmen“. Damit aber wäre das bislang abgesteckte Feld der reinen Beratung und Kontrolle verlassen.

Der Vorsitzende des ARD-Programmbeirats, Tino Kunert, plädiert insofern für ein Maßhalten: „Sobald Gremien nicht mehr nur darüber beraten, sondern auch entscheiden, ob das Programm zweckmäßig, angemessen oder insgesamt optimal war, besteht die Gefahr, dass das Aufsichtsgremium plötzlich dazu dient, die Entscheidung der Intendanten zu derogieren. Das Aufsichtsgremium würde zum Programmacher werden.“

Aus der Sicht der Wissenschaft plädiert Prof. Hans Mathias Kepplinger (Universität Mainz) für den Aufbau eigener Expertise aufseiten der Rundfunkräte. Diese bräuchten beispielsweise einen eigenen Forschungsstab, um Gutachter zu bezahlen. Ein besseres Beschwerdemanagement sei wünschenswert, damit kritische Wortmeldungen des (gebührenzahlenden) Publikums Erfolge zeitigen

könnten. Dem generellen Ruf nach öffentlichen Gremiensitzungen erteilt Kepplinger eine Absage. Praktisch sei dies nicht zielführend, weil die Kritik an Programmen immer mit der Kritik an Personen verbunden sei. Dies führe erfahrungsgemäß dazu, „dass eine offene Diskussion vermieden oder in informelle Gruppen verlagert wird“. Es gehe deshalb nicht um die Öffentlichkeit der Erörterungen, sondern um die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse, so Kepplinger, der im Übrigen ein Jahrbuch der Gremien vorschlägt, in dem Diskussionsprozesse dokumentiert werden könnten.

Aus der Perspektive des journalistischen Beobachters spöttelt Joachim Huber, der verantwortliche Medien-Redakteur des „Tagesspiegels“, über die Begleitumstände der „berühmten Gremienpflege“. Die sei „bislang eine All-inclusive-Betreuung zwischen quietschsüßer Kinderhege und fürsorglicher Altenpflege“. Die übergeordnete Leitlinie sei jene, die laut Huber „ein machiavelistischer Justiziar ausgegeben hat: Lasst die Gremien auf die Ideen kommen, die wir uns bereits ausgedacht haben.“ Nicht die kleinste Intendantenkunst und kluge Unternehmenspolitik, so weiß der Journalist, bestehe in der Vorbereitung und Steuerung einer Rundfunkratsitzung.

Huber spitzt zu: Die „Kaffee-und-Kuchen-Exzesse“ bei einer solchen Sitzung könnten „sehr bald nicht mehr der letzte Ratschluss sein“. Die private Senderkonkurrenz, nicht zuletzt der VPRT, würden „mit Eingaben und Einsprüchen den Gremien einheizen, dass es nur so eine Art sein wird“. Diese Prognose ist einigermaßen wahrscheinlich. Denn tatsächlich müssen die Gremien nach dem Willen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags künftig Wettbewerber anhören und sich mit deren Beschwerden auseinandersetzen. Und wenn dann ein Sendergremium ein bestimmtes Telemedienkonzept genehmigt hat, bleibt der Konkurrenz womöglich immer noch der Anfechtungsgang zum nächsten Verwaltungsgericht.

Wiederum aus der Sicht der Wissenschaft sieht es Otfried Jarren (Universität Zürich) als Herausforderung für die Medienpolitik, aus dem öffentlichen Rundfunk einen „zentralen institutionellen Baustein der Qualitätspublizistik“ zu machen. Auch Reformen der Gremien hätten diesem Ziel zu dienen. Jarren ist für eine verstärkte Mitsprache und Mitwirkung der Gremien, warnt aber vor der politischen Schattenseite solcher Einflussprozesse: „Jede Ausweitung der Gremienmacht droht zu einer problematischen oder gar illegitimen Verstärkung (bereits vorhandener und als dysfunktional zu qualifizierender) politischer – partei-, staats- oder standortpolitischer – Interessen zu werden.“ Es träte also genau das ein, was Prof. Walter Hömberg (Kath. Universität Eichstätt) in seinem Beitrag die „Gravitation der Politik“ nennt.

Die Professionalisierung der Gremienarbeit, für die sich viele Beiträge in diesem Band stark machen, würde Jarren zufolge letztlich bedeuten, dass Personal im Haupt- oder zumindest im Teilamt einzustellen oder entsprechend zu

honorieren wäre. „Erhöht das die Qualität der Gremientätigkeit?“ Der Kommunikationswissenschaftler Jarren bleibt skeptisch: „Wohl kaum. Auf alle Fälle kollidieren dann Professions- und gesellschaftliche Vertretungsinteressen.“

Statt einer kleinen oder großen Gremienreform lautet daher sein Vorschlag, mittels einer neu zu bildenden organisationsinternen Evaluationseinheit die Selbststeuerung innerhalb der Rundfunkanstalten zu erhöhen. Zudem könne durch die öffentliche Kommunikation von Zielen wie z.B. die Publikation von Evaluationsbefunden „der Diskurs über den öffentlichen Rundfunk institutionalisiert“ werden. Jarren entwickelt in seinem Beitrag detaillierte Verfahrensvorschläge für interne Evaluationen der Rundfunkleistungen.

Ruprecht Polenz, Vorsitzender des ZDF-Fernsehrates, erläutert in seinem Beitrag das Selbstverständnis dieses Gremiums, das u.a. die Programmtätigkeit dieser Fernsehanstalt der Bundesländer zu überwachen hat. Der Fernsehrat, so Polenz, verstehe sich weniger als Beirat denn als Aufsichtsrat. Optimierungsbedarf sieht auch er. Seine Vorschläge: häufiger öffentlich tagen und externen Sachverstand heranziehen.

Polenz lobt die Praxis des Intendanten, den Fernsehrat stets frühzeitig über wichtige Weichenstellungen zu informieren. Polenz sieht dies aber nicht als eine Strategie der Einbindung, um Loyalität herzustellen, sondern bekennt sich im Gegenteil zu einer „Stärkung der Autonomie der Gremien“. Polenz hält nichts von dem immer wieder geforderten vollständigen Rückzug der Vertreter staatlicher Organe oder der Parteien aus den Gremien der öffentlich-rechtlichen Sender.¹⁸ Schon eher, so Polenz, wäre über ein Direktentsenderecht der Vertreter der im § 21 ZDF-Staatsvertrag aufgeführten Verbände und Organisationen nachzudenken, wie es 15 der 16 Länder schon Anfang der 1990er Jahre ins Auge gefasst hatten. Gemeint ist damit, dass die in § 21 genannten Verbände ihren Vertreter für den Fernsehrat nur benennen dürfen, dass aber die formelle Ernennung immer der Bestätigung durch die Länder bedarf, d.h. letztlich von den Ministerpräsidenten vollzogen wird.

Ähnlich wie sein Kollege aus dem SR-Verwaltungsrat hält auch Volker Giersch, der Vorsitzende des SR-Rundfunkrats, die Aufsicht über das ARD-Gemeinschaftsprogramm für verbesserungswürdig. Aufgrund von Defiziten, die

18 Polenz ist im Hauptamt Bundestagsabgeordneter der CDU. Doch kann man seine Position in dieser Frage nicht allein auf Parteigebundenheit zurückführen. Die von Polenz ist die einzige Stimme eines Unionspolitikers in diesem Band. Trotz mannigfaltiger Bemühungen war es epd medien nicht gelungen, einen maßgeblichen Medienpolitiker von CDU und CSU für einen Beitrag in der Gremiendebatte des Fachblatts zu gewinnen. Es schien, als sei die Union medienpolitisch stimmlos. Wie auch immer, es sollte hier zumindest erklärt werden, warum in diesem Band aus dem Spektrum der politischen Parteien nur Wortmeldungen von SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Linkspartei enthalten sind.

struktureller Art sind, entspreche sie in ihrer derzeitigen Form „nur eingeschränkt dem Erfordernis einer effektiven und effizienten Kontrolle“.

Die Verantwortung für das Gemeinschaftsprogramm sei derzeit noch durchgehend auf der Ebene der Landesrundfunkanstalten angesiedelt. Zwar werde jede Sendung, die ARD-weit ausgestrahlt wird, und jeder Euro, der dafür ausgegeben wird, von mindestens einer der neun Landesrundfunkanstalten verantwortet. Aber es gebe kein Aufsichtsorgan, das unmittelbar für das gesamte Gemeinschaftsprogramm zuständig ist. „Und genau das ist der Kern des Problems“, hebt Giersch hervor: „Die Aufsicht erfolgt allzu sehr aus der partikularen Sicht einzelner Landesrundfunkanstalten und allzu wenig mit Blick auf das Ganze.“

Mit Blick auf die geforderte Professionalisierung macht Giersch als einen „Engpassfaktor“ die zur Verfügung stehende Zeit aus. Denn die meisten Gremienvorsitzenden seien ja neben ihrem Ehrenamt auch in ihrem Hauptberuf stark gefordert. Ein Ausweg aus dieser „Zeitfalle“ könne darin liegen, dass ein Mitarbeiterstab professionell zuarbeitet. Helmuth Frahm, langjähriges Mitglied des NDR-Rundfunkrats, macht daneben auf eine besondere Facette im Anforderungsprofil an Rundfunkratsmitglieder aufmerksam: „Headhunter müssen sie sein, wenn es um Auswahlprozesse von Intendanten oder Programmachern geht.“ Eumanns Modell eines ARD-Rates möchte übrigens auch Frahm nicht folgen: „Regionale Kompetenz bliebe auf der Strecke und Vorteile der Bündelung würden dadurch an Bedeutung verlieren.“

Gremienarbeit ist Alltagsarbeit. Darauf macht das MDR-Rundfunkratsmitglied Heiko Hilker (Linkspartei) aufmerksam. Er will das Fragerecht des einfachen Mitglieds gegenüber den Senderleitungen genauer ausgestaltet sehen. „Da zwischen den Rundfunkratssitzungen manchmal drei und mehr Monate liegen, sollte es ein Recht auf eine umfassende, schriftliche Antwort innerhalb von vier Wochen geben.“ Zudem sollte seiner Ansicht nach jedes Gremienmitglied einer Landesrundfunkanstalt auch auf jede Frage zum Ersten Programm eine Antwort erhalten.

Walter Hömberg bringt – wie auch Hans J. Kleinsteuber (Universität Hamburg) – die Zivilgesellschaft ins Spiel. Statt zentralistischer Aufsicht schwebt ihm ein Modell koordinierter Kooperation vor, „ein Netzwerk aller Personen, Organisationen und Institutionen, die sich hier bisher medienpezifisch oder medienübergreifend engagieren“. Medienjournalismus übrigens gehört aus seiner Sicht dazu.

Wie auch immer die Gremienaufsicht sich weiterentwickelt, der schon erwähnte Drei-Stufen-Test für neue digitale Angebote wird in Zukunft zu den vornehmsten Aufgaben von Rundfunkräten gehören. Sie sind die Herren des Verfahrens, müssen aber im Konfliktfall für einen Interessenausgleich zwischen Sendern und ihren Wettbewerbern und, nicht zu vergessen, den gebührenzahlen-