

Garant für Qualität und hohen gesellschaftlichen Wert

Über die Aufgaben des Rundfunkrates | Von Volker Giersch und Susanne Pfab

Warum eine binnenplurale Kontrolle des Rundfunks durch ehrenamtlich tätige Repräsentanten der Gesellschaft? Warum nicht ein externer Rat aus ausgewählten Sachverständigen? Warum nicht einfach staatliche Aufsicht?

Das die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hierzulande über eigene plural zusammengesetzte Gremien erfolgt, hat zunächst zu tun mit unserer Geschichte. Die Westalliierten wollten den Rundfunk nach dem Zweiten Weltkrieg, „sicher“ machen gegen den Missbrauch und die Vereinnahmung durch Einzelne, den Staat oder gesellschaftliche Institutionen und Gruppierungen. Die im Spiegelbild der Gesellschaft besetzten Gremien sind eine Art „Parlament der Gesellschaft“. Sie entscheiden in allen wichtigen Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit. Da ist es schwierig, den Rundfunk in eine bestimmte ideologische oder politische Richtung zu lenken.

Die binnenplurale Gremienkontrolle ist zugleich auch Ausdruck des repräsentativ-demokratischen Grundprinzips. So setzt sich der Rundfunkrat „aus den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“ – so z.B. in Art. 6 BayRundfunkgesetz formuliert – zusammen. Welche Gruppen und Institutionen dies sind und wie viele Vertreter sie jeweils entsenden, legen die Parlamente der Länder in den Rundfunkgesetzen fest. Im Rundfunkrat des saarländischen Rundfunks etwa sind 31 gesellschaftliche Gruppen vertreten. Die vertretenen Gruppierungen reichen von den Politikvertretern (Landesregierung, jede Fraktion im Landtag) über die Vertreter der Kirchen und Synagogengemeinde, der Hochschulen und Schulen, des Landessportverbandes, den Landesjugendrings, der Frauenverbände, der Vereinigungen der Unternehmer und Arbeitnehmer, der Berufskammern, der Behindertenverbände, der Verbraucherzentrale bis hin zu Institutionen aus Kultur, Bildung und Naturschutz. Die konkrete Zusammensetzung der Rundfunkräte in den Landesrundfunkanstalten der ARD variiert dabei ebenso wie die Zusammensetzung der Gesellschaft in den Bundesländern. Nicht überall gibt es z.B. Vertreter der Freikirchen, des Bauernverbandes, des Vertriebenenbundes, des Verbandes der Opfer des Stalinismus, der Zeitschriftenverleger oder Film- und Fernsehproduzenten. In den „jüngeren“ Rundfunkgesetzen sind häufig auch Migranten- und Seniorenorganisationen vertreten. Sie benennen jeweils einen Repräsentanten für die vierjährige Amtsdauer.

Die Rundfunkgesetze der Länder verpflichten die Rundfunkräte, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Nicht nur der Rundfunkrat im Ganzen, auch die einzelnen Mitglieder haben das Gesamtinteresse der Gesellschaft zu vertreten und nicht die Partikularinteressen der sie entsendenden Institution. In der Praxis mag diese Verpflichtung nicht jedem Rundfunkratsmitglied immer hinreichend präsent sein. Doch stellt das Zusammenwirken der verschiedenen Interessen im Rundfunkrat sicher, dass das Prinzip der pluralen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in der Praxis wirksam bleibt.

In allen Rundfunkanstalten ist der Rundfunkrat ein zu Intendant und Verwaltungsrat gleichberechtigtes Organ. Im Zusammenspiel mit dem Verwaltungsrat, der in erster Linie die Geschäftsführung des Intendanten überwacht und Finanzfragen (vor)prüft, bildet er ein Gegengewicht zum Intendanten, der im öffentlich-rechtlichen Rundfunk traditionell eine starke Stellung hat. Er hat weit reichende Mitbestimmungs- oder Entscheidungsrechte in Personal-, Budget- und Programmfragen. So berät und beschließt er alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Dazu gehören unter anderem die Wahl und die Abberufung des Intendanten und der Mitglieder des Verwaltungsrats, die Feststellung des jährlichen Wirtschaftsplans und die Genehmigung des Jahresabschlusses.

Aktiv mitgestalten kann der Rundfunkrat aber auch die strategische und programmliche Ausrichtung der Rundfunkanstalt. Eine Möglichkeit dazu bieten insbesondere die alle zwei Jahre zu verabschiedenden „Programmlichen Leitlinien“. Sie dienen einerseits dazu, die Erfüllung des Funktionsauftrages rückblickend zu bewerten. Sie dienen andererseits aber auch dem Ziel, den Funktionsauftrag für die Zukunft zu konkretisieren. Bei der inhaltlichen Gestaltung der Leitlinien gibt es beträchtlichen Spielraum für eine aktive Mitwirkung der Gremien. Als Vertreter der Gesellschaft können und sollen sie ihre Anregungen und Erwartungen bereits in die Entwürfe mit einbringen. Übergeordnetes Ziel ist es dabei, auf einen möglichst hohen gesellschaftlichen Beitrag – neudeutsch auch „public value“ genannt – hinzuwirken. Insgesamt hat der Rundfunkrat also beachtliche Möglichkeiten, den Beitrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Gesellschaft zu prägen und zu fördern.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist damit nicht nur gesellschaftlich finanziert, sondern zugleich auch gesellschaftlich verankert, getragen und kontrolliert. Oder anders gesagt: Die Institution „Rundfunkrat“ gewährleistet eine unmittelbare Teilhabe der Gesellschaft am Rundfunk und ist insofern eine funktionierende und effiziente Form von Public Governance.

Warum aber hört man immer wieder Kritik an den Rundfunkräten? Es wird ihnen vorgeworfen, sie seien rückgratlose Abnickler, Hausanwälte der Intendanten und inkompetente Laien.



Der Etappenphase mit Karl-Heinz Hillebrand, Willy Millowitsch und Franz Schneider (v.l.n.r.). Foto: WDR

Keine Frage: Nicht jedes Rundfunkratsmitglied ist Medienexperte. Das ist aber auch keineswegs nötig und es ist auch nicht gewollt. Entscheidend ist vielmehr, dass die Mitglieder die spezifischen Kenntnisse und Erfahrungen aus ihrem Berufsleben einbringen. Nicht jeder Einzelne muss alles wissen und in jeder Frage Fachmann sein. Vielmehr kommt es darauf an, dass sich die Einzelkompetenzen zu einer breiten Gesamtkompetenz ergänzen. Dabei spielt die Arbeit in den Ausschüssen, in denen das einschlägige Fachwissen gebündelt wird, eine wichtige Rolle. Im Programmbeirat, im Finanzausschuss und im Beschwerdeausschuss werden für die Beschlüsse des Rundfunkrats wesentliche Vorarbeiten geleistet – auch und gerade wenn es darum geht, den gesellschaftlichen Wert des Programms zu beurteilen.

Grundsätzlich gewährleistet ist auch die Unabhängigkeit der Rundfunkräte. Sie wird dadurch sichergestellt, dass die Mitglieder ihr Geld nicht primär bei der Sendeanstalt, sondern in ihrem Hauptberuf verdienen. Häufig haben sie in ihrem Berufsbereich eine Spitzenposition inne. Dadurch sind sie finanziell und persönlich unabhängig von „ihrer“ Rundfunkanstalt. Wenn sie für die nächste Periode des Rundfunkrats wieder benannt werden wollen, sind sie nicht auf die Gunst eines Intendanten oder eines politischen Gremiums angewiesen, sondern allein auf die Wertschätzung der sie entsendenden Organisation. Und diese Organisationen stehen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk keineswegs immer uneingeschränkt positiv gegenüber, wie die jüngste Debatte um die Online-Aktivitäten von ARD und ZDF zeigt. Es sind also unabhängige Externe, die den Rundfunk kontrollieren, auch wenn der Rundfunkrat rechtlich ein Organ der Anstalt ist.

Alles in allem sind die Gremien besser als ihr Ruf. Wer ihre Arbeit kennt, der weiß, dass die Diskussionen in den Sitzungen, die laufende Beratung des Intendanten, die vertiefte Sacharbeit in den Ausschüssen die Entwicklung der Rundfunkanstalten auf vielfältige Weise beeinflussen. Die Gremien sind Mahner und Treiber für Qualität, Kreativität und öffentlich-rechtliches Profil im Programm. Leider wird dieser Einfluss nach außen nicht immer hinreichend sichtbar. Insofern ist eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz gefragt – sei es durch öffentliche Sitzungen, sei es durch Pressemitteilungen oder Online-Information. Hieran arbeiten inzwischen alle Gremien der ARD.

Drei-Stufen-Test als neue Herausforderung

Insgesamt sind die Gremien gut gerüstet, neue Aufgaben wie etwa die Genehmigung neuer digitaler Angebote (3-Stufen-Test) zu übernehmen. Keine Frage: Dieses neue Genehmigungsverfahren stellt die Rundfunkräte vor große Herausforderungen. Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird in Umsetzung der Einigung mit der EU-Kommission im Verfahren gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom April 07 dieses Vorgehen für alle neuen oder grundlegend veränderten digitalen und Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorschreiben.

Der Rundfunkrat muss letztlich über die Grenzziehung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk entscheiden – eine Entscheidung, die eine umfassende

Beurteilung neuer Programmangebote und insbesondere auch die Abschätzung ihrer Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb voraussetzt. Notwendig ist u. a. eine eingehende Marktanalyse (gestützt auf externe Gutachten), die Bewertung der Stellungnahmen Dritter und die Einschätzung des gesellschaftlichen (Mehr)Wertes durch das neue Angebot. Im Zusammenhang mit der Prüfung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb wird die Frage der Qualität des neuen Angebots eine entscheidende Rolle spielen. Hierzu wird es erforderlich sein, objektive und nachvollziehbare Qualitätskriterien zu entwickeln. Der Gesetzgeber setzt also großes Vertrauen in die Leistungs- und Urteilsfähigkeit der Gremien.

Diesem Vertrauen müssen die Gremien jetzt gerecht werden. Denn klar ist: Wenn sie die 3-Stufen-Tests nicht mit der nötigen Gründlichkeit, Kompetenz und Neutralität durchführen, wird der Gesetzgeber über kurz oder lang eine andere Institution mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauen.

Angesichts der neuen Herausforderungen ist es gerade jetzt wichtig, die Stellung der Gremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiter zu stärken. Ein Hauptengpassfaktor sind ohne Frage die Zeitbudgets, die den Gremienmitgliedern zur Verfügung stehen. Deshalb ist es nötig, ihnen in angemessenem Umfang eigene Mitarbeiter und Finanzbudgets zur Verfügung zu stellen. Hier gibt es bei einigen Sendeanstalten durchaus noch Handlungsbedarf. Eigene Budgets würden zusätzlichen Spielraum schaffen, bei Bedarf externe Expertise einzuholen sowie auch Gutachten und Studien in Auftrag zu geben. Das käme zugleich auch der Unabhängigkeit der Gremien von der Exekutive der Anstalten zugute. Denn nicht selten gibt es ja unterschiedliche Interessenlagen zwischen Aufsicht und Exekutive, die eine eigenständige Meinungsbildung gebieten.

Bei der Aufsicht über das ARD-Gemeinschaftsprogramm begegnet die Gremienkontrolle einem Problem struktureller Art. In der föderalen, nicht-rechtsfähigen Arbeitsgemeinschaft ist die Verantwortung für das Gemeinschaftsprogramm durchgehend auf der Ebene der Landesrundfunkanstalten angesiedelt. Es gibt daher kein Aufsichtsorgan, das unmittelbar und verbindlich für das gesamte Gemeinschaftsprogramm zuständig ist. Vielmehr erfolgt die Gremienkontrolle in erster Linie partikular und dezentral. Zur Programmebeobachtung über „Das Erste“ ist der sog. Programmbeirat der ARD zuständig, der unverzichtbare Beratungsarbeit leistet. Er ist aber – ebenso wenig wie die Gremienvorsitzendenkonferenz – mit verbindlichen Entscheidungskompetenzen ausgestattet.

Deutlich wird das nicht nur bei den Zulieferungen der Landesrundfunkanstalten an das ARD-Gemeinschaftsprogramm, sondern auch bei den sog. Gemeinschaftseinrichtungen der ARD (GSEA). So hat die ARD hat zur zentralen Wahrnehmung ihrer Aufgaben 51 GSEA (Gemeinschaftsendungen, -einrichtungen und -aufgaben) gebildet (jährliches Finanzvolumen ca. 1,2 Milliarden Euro). Die dafür nötigen Finanzansätze werden zwar in den Haushaltsplänen und in den mittelfristigen Finanzplanungen der einzelnen Rundfunkanstalten ausgewiesen und insoweit von den zuständigen Gremien kontrolliert und genehmigt. Gestützt auf die Arbeit der Programmausschüsse befassen

sich diese Gremien auch mit der Qualität der zugelieferten Sendungen. Schwierig ist jedoch eine umfassende und systematische Finanz-, Qualitäts- und Public-Value-Kontrolle, die sich auf das Programmangebot im Ganzen richtet. Die Diskussion und Prüfung, ob die Mittel, die insgesamt in die GSEA fließen, einen angemessenen gesellschaftlichen Nutzen stiften, wird zwar in letzter Zeit von den Gremien forciert angegangen, bedarf aber noch der Vertiefung und weiteren Systematisierung.

GVK weiter stärken!

Das Defizit ist erkannt. Die Gremienkontrolle auf ARD-Ebene wird schrittweise gestärkt. So hat die Konferenz der Rundfunk- und Verwaltungsräte (GVK) im April 2006 neue Aufgaben und Befugnisse erhalten. Sie koordiniert die Gremienkontrolle durch die Rundfunk- und Verwaltungsräte der Landesrundfunkanstalten, insbesondere wenn es um ARD-Finanzfragen, um die programmlichen Selbstverpflichtungen, um Strukturfragen und rundfunkpolitische Grundsatzfragen geht. Darüber hinaus wirkt die Gremienvorsitzendenkonferenz z.B. bei der Berufung des ARD-Programmdirektors mit. Sie tagt inzwischen 8-10mal pro Jahr (4mal mit den Intendanten in den sog. Hauptversammlungen der ARD).

Die Konferenz der Rundfunk- und Verwaltungsräte (GKV) hat in jüngster Zeit bereits spürbar an Leistungsfähigkeit, Gewicht und Profil gewonnen. Sie verfügt seit Ende 2006 über einen eigenen dreiköpfigen Mitarbeiterstab – die GVK-Geschäftsstelle. Ihre Koordinierungsfunktion wurde in der ARD-Satzung verankert. Die Finanzübersichten, die ihr vorgelegt werden, sind transparenter, aussagefähiger und damit besser kontrollierbar geworden. Und nicht minder wichtig: Ihre Einbindung in strategische Planungen wie etwa die Entwicklung der ARD-Digitalstrategie und in Strukturfragen wie die Gestaltung des 3-Stufen-Tests ist selbstverständlich geworden.

Überdies versteht sich die GVK als Motor und Treiber in wichtigen Fragen der ARD-Entwicklung – etwa beim Aufbau eines Systems von Qualitätsstandards und -kennziffern. Mit eigenen Initiativen und Veranstaltungen bereitet sie Themen auf und bietet den Gremienmitgliedern Foren zur Fort- und Weiterbildung an. Einen Schwerpunkt bildet dabei das Thema Jugendsprache, zu dem die GVK im April dieses Jahres eine ganztägige Fachtagung durchgeführt hat.

Trotz der erzielten Fortschritte bleibt es eine Herausforderung, die Gremienkontrolle auf der Ebene der Gemeinschaftsprogramme so weiterzuentwickeln, dass sie ähnlich effizient und wirksam wird, wie sie es auf der Ebene der einzelnen Landesrundfunkanstalten bereits ist. Klar sein sollte, dass es im Interesse aller liegen muss, die in der ARD Verantwortung tragen, die Gremienkontrolle auf ARD-Ebene weiter zu entwickeln. Denn eine wirksame, am Public Value orientierte Gremienaufsicht ist letztlich unerlässlich, wenn wir die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gesellschaft weiter sichern wollen.

VOLKER GIERSCH IST VORSITZENDER UND SUSANNE PFAB IST GESCHÄFTSFÜHRERIN DER KONFERENZ DER RUND- FUNK- UND VERWALTUNGSRÄTE DER ARD (GVK)