

Klarschiff

Gremiendebatte (2): Zum Vorschlag eines „ARD-Rates“ / Von Thomas Kleist

epd Der Vorsitzende der SPD-Medienkommission Marc Jan Eumann hat in epd medien unter der Überschrift „ARD-Rat“ eine öffentliche Debatte angestoßen, die bisher eher Insiderkreisen vorbehalten war. Hinter seinem Vorschlag, einen ARD-Rat zu installieren, verbirgt sich die Fragestellung, ob die Aufsicht über das ARD-Gemeinschaftsprogramm, und nur darum geht es hier, organisatorisch und inhaltlich den vom Bundesverfassungsgericht und der EU-Kommission geforderten Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Kontrolle im öffentlich-rechtlichen gebührenfinanzierten Rundfunk entspricht.

Diese Problematisierung ist legitim, schon deshalb, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner Sonderstellung in Deutschland einerseits den besonderen Schutz der Verfassung genießt, dafür andererseits aber auch besonderen Verpflichtungen unterworfen ist: Gegen eine angemessene Gebühr ist qualitativ gutes Programm mit Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung abzuliefern. Und da die staatliche Aufsicht wegen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsferne nur sehr eingeschränkt ausgestaltet ist, sind logischerweise die Anforderungen an die öffentlich-rechtliche Binnenkontrolle, sprich Selbstkontrolle, umso höher anzusetzen. Es gilt das Prinzip: Mehr Rechte, mehr Pflichten.

Was war. Was ist. Was wird

Um die Frage beantworten zu können, ob die konkrete Ausgestaltung der Kontrollbefugnisse bzgl. des ARD-Gemeinschaftsprogramms diesen Vorgaben ausreichend Rechnung trägt, ist sowohl der Blick zurück in die spezielle deutsche Rundfunkgeschichte hilfreich als auch die Auseinandersetzung mit der aktuellen und künftigen Entwicklung, frei nach dem Motto: Was war. Was ist. Was wird.

Die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten in Deutschland (ARD) ist die rundfunkpolitische Antwort auf die ursprünglich von den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges initiierte und vom Verfassungsgeber weiterentwickelte dezentrale, staatsunabhängige Organisation des Rundfunks. Es war in erster Linie das Verdienst des Bundesverfassungsgerichts, in einer Reihe wegweisender Rundfunkentscheidungen die Vorlage für die Ausgestaltung der Landesrundfunkgesetze geliefert zu haben.

Daraus entwickelten sich im Wesentlichen bundesweit inhaltsgleiche Regelungen zur Organisation und Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft: Während die Intendanten, ausgestattet mit einer allumfassenden Programmverantwortung, die Rundfunkanstalten nach außen vertreten, wachen Rundfunkrat (in erster Linie Programmberatung und -kontrolle) und Verwaltungsrat (in erster Linie Finanzkontrolle) über die Geschicke der Landesrundfunkanstalt, also über das landeseigene Fernsehprogramm und die entsprechenden Hörfunkprogramme. So weit zur Binnenkontrolle auf Länderebene.

Thomas Kleist (SR-Verwaltungsrat)

epd Mit einem Beitrag des Vorsitzenden der SPD-Medienkommission Marc Jan Eumann, hat epd medien im Februar eine Debatte um die künftige Ausgestaltung der Gremienaufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eröffnet (epd 12/07). Zu Eumanns Vorschlag eines neu zu schaffenden „ARD-Rates“ äußert sich heute Thomas Kleist, Vorsitzender des Verwaltungsrates des Saarländischen Rundfunks, also der derzeit vorsitzführenden ARD-Anstalt. In seinem epd-Gastbeitrag versucht Kleist zu beschreiben, wie die Gremienkonferenz der ARD (GVK) mehr Bedeutung erlangen könnte, warnt aber auch davor, „dass die Entscheidungsstrukturen in der ARD nicht 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“. Rechtsanwalt Kleist ist Staatssekretär a.D. und war früher Direktor der saarländischen Landesmedienanstalt.

Mit Gründung der ARD gaben die Beteiligten den Startschuss für ein gemeinsam produziertes Programm, das Erste. Nomen est omen; fortan fand eine schleichende Gewichtsverschiebung des landesspezifischen zugunsten des gemeinsam produzierten, bundesweit einheitlich ausgestrahlten Programms statt. Dem folgten gemeinsame Einrichtungen zur Herstellung dieses Programmes (GSEA) bis hin zur Gründung ausgelagerter Gesellschaften wie etwa für die Bereiche Sportrechte (SportA) oder Filmproduktion (Degeto). In Zahlen ausgedrückt sind zwischenzeitlich rund 20 Prozent der Ausgaben der Landesrundfunkanstalten durch das ARD-Gemeinschaftsprogramm gebunden.

Da jede einzelne Sendung in Letztverantwortung irgendeiner Landesrundfunkanstalt ausgestrahlt wird und jede gemeinsame Einrichtung bei irgendeiner Landesrundfunkanstalt ressortiert, bedurfte es – rein formal gesehen – auch keiner bundesweit ausgestalteten Rundfunkaufsicht, so jedenfalls die bisherige offizielle Lesart. Dementsprechend wurde dem ARD-Programmdirektor lediglich ein beratender, aus Mitgliedern der Landesrundfunkanstalten zusammengesetzter Programmbeirat an die Hand gegeben (§ 5 und 7 ARD-Staatsvertrag). Daneben trafen sich über Jahre hin die Gremienvorsitzenden und berieten, was ihnen per ARD-Satzung ins Auftragsbuch geschrieben worden war, nämlich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zur Vorbereitung der ARD-Hauptversammlung.

Ruf nach einer effektiveren Kontrolle

Erst aufgeschreckt durch die von der privaten Konkurrenz angestregte Beschwerde in Brüssel mit zu erwartender Reaktion der EU-Kommission und zwischenzeitlich bekannt gewordene „Skandale“ um Verträge mit Entertainern und Sportlern sowie ins öffentlich-rechtliche Gemeinschaftsprogramm verbottenerweise eingeschleuste Werbung ließen den Ruf nach einer effektiveren Kontrolle der ARD-Gemeinschaftsaktivitäten laut werden: Mit dem neuen § 5 a ARD-Satzung nimmt die Gremienkonferenz der ARD (GVK) erstmals als eigenständig handelnde Institution Gestalt an, da sie nunmehr spezielle Koordinierungsbefugnisse bei der Gremienkontrolle wahrzunehmen hat, insbesondere die Beratung der Haushalts- und Finanzplanung und Rechnungslegung der GSEA, einschließlich der gemeinschaftlichen Beteiligungen sowie aller rundfunkpolitischen Grundsatzfragen; daneben ist mit ihr „Benehmen“ (nicht Einvernehmen) bei der Besetzung von Positionen der ARD im Direktorenrang herzustellen.

Dessen ungeachtet wurde bislang jedenfalls nicht Abstand genommen von der oben skizzierten Doktrin der allumfassenden Zuständigkeit der jeweils zuständigen Landesrundfunkanstalt. Die Parallelen zur Organisation der privaten Rundfunkaufsicht sind unübersehbar. Dabei wird allerdings nicht genügend beachtet, dass die ARD mehr darstellt als die Summe der Gemeinschaftsaktivitäten der einzelnen Landesrundfunkanstalten. Das Erste ist eben mehr als nur die Zusammenwürfelung von auf Länderebene verantworteten Einzelsendungen.

In der Praxis sieht dies derzeit so aus, dass einerseits Rundfunkrat und Verwaltungsrat in den einzelnen Landesrundfunkanstalten auf Grund der Komplexität der Organisationsstrukturen wie auch der produzierten Inhalte überhaupt nicht mehr in der Lage sind und

auch nicht mehr sein können, die ihnen zugewiesene Kontrollfunktion in Bezug auf die ARD-Anteile wahrzunehmen, und andererseits die GVK (noch) nicht die Entscheidungsbefugnisse hat, effektiv zu kontrollieren. So gesehen hängt die ARD-Kontrolle derzeit in der Luft – Klarschiff machen tut not.

Die Wahl der Möglichkeiten ist überschaubar. Entweder wird die GVK kraft Gesetzes mit allen Gestaltungsmitteln ausgestaltet, die notwendig sind, eine glaubwürdige, an den Maßstäben der Verfassung orientierte Aufsicht über die ARD-Gemeinschaftsaktivitäten zu organisieren: Dazu gehört in erster Linie eine Vertragskontrolle mit den aus dem GmbH- bzw. Aktienrecht bekannten Methoden, eine Personalkontrolle in Form von Zustimmungsvorbehalten für herausragende Protagonisten des Ersten auf Managementebene, wie auch eine Mitwirkung in den Aufsichtsgremien ausgelagerter Bereiche, wie SportA und Degeto. Die eigentliche Programmkontrolle bezüglich Werbung und Jugendschutz könnte dagegen weiterhin auf Landesebene verbleiben, da ohnehin vor Ort die notwendigen Kapazitäten vorhanden sind und jeder Intendant für in seinem Sendegebiet ausgestrahlte Programmbeiträge ohnehin voll in der Verantwortung steht. Dies hielte den zusätzlichen Aufwand, der durch die neu zu organisierende ARD-Gemeinschaftskontrolle entsteht, in Grenzen.

Ins medienpolitische Abseits manövriert

Des Weiteren wäre das Argument derer entkräftet, die behaupten, eine Neuorganisation der Aufsicht auf Ebene des ARD-Gemeinschaftsprogramms führe zu einer Entmachtung der Gremien in den Landesrundfunkanstalten. Dies sind jedoch vorgeschobene Argumente, die davon ablenken sollen, dass die unkontrollierte Machtfülle der Exekutive auf ARD-Gemeinschaftsebene europaweit wohl einmalig sein dürfte. Andererseits muss mit gleicher Verve darauf geachtet werden, dass die Entscheidungsstrukturen in der ARD nicht 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.

Ob die GVK in ihrer jetzigen Ausgestaltung und Zusammensetzung in der Lage ist bzw. überhaupt sein kann, all diesen Anforderungen gerecht zu werden, darf, bis zum Beweis des Gegenteils, angezweifelt werden. Bleibt andererseits die GVK in ihrer derzeitigen, eher unverbindlichen Art verhaftet, ließe dies die Waagschale wieder eindeutig zugunsten eines kleinen – spontan fällt mir da die Zahl neun ein –, mit klaren, von den Landesrundfunkanstalten delegierten Kompetenzen ausgestatteten ARD-Rates ausschlagen, des-

sen Mitglieder sich aus dem Kreis der Landesrundfunkanstalten rekrutieren. Ob dieser „Rat“ nur vorbereitende Funktion hätte, etwa zur Aufbereitung der komplexen Fragestellungen bei Vertragsabschlüssen oder der Ausgestaltung der GSEAs, mit Letztentscheidungsbefugnis der GVK, oder gar als „Profi-Aufsichtsrat“ selbst Letztentscheidungsbefugnis hätte, sei hier einmal dahingestellt. Der klugen Fantasie sind da keine Grenzen gesetzt.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit mit der Fortentwicklung von Aufsichtsstrukturen, dies zeigt der Blick zu den Privaten, lässt eher vermuten, dass die

Politik die Salamtaktik dem großen Rundumschlag vorziehen wird.

Die Diskussion unter den Intendanten hat deutlich gemacht, dass die Bandbreite der Bewertungen eines wie immer gearteten ARD-Rates beachtlich ist. Bleibt die ARD jedoch auch nach nochmaligem Nachdenken weiterhin so „R (r)at-los“ wie bisher, werden es eben andere richten: Wer nicht selbst handelt, wird gehandelt. Die nächste Hauptversammlung, Anfang April 2007, wird die Möglichkeit bieten, die Weichen zu stellen und Vorschläge vorbereiten zu lassen, die der Bedeutung der Angelegenheit gerecht werden. ■

■ INLAND

Länder planen Reform der Aufsicht über privaten Rundfunk

KEK mit sechs Direktoren „aufgebohrt“ – Neue Kommission für Bundesweites

Berlin (epd). Die Bundesländer bereiten eine weitergehende Reform der Aufsicht über den privaten Rundfunk vor. Geplant ist unter anderem die staatsvertragliche Einführung einer neuen Kommission für bundesweite Aufgaben, die von den 14 Direktoren der Landesmedienanstalten gebildet werden soll. Entsprechende Eckpunkte einer gesetzlichen Neuordnung beschloss die Rundfunkkommission der Länder am 21. März in Berlin, erfuhr epd aus dem Teilnehmerkreis. Die Rundfunkkommission tagte auf Ebene der Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS).

Die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) soll aufgelöst werden, so der politische Wille auf CdS-Ebene. Im Gegenzug wird die Kommission zur Kontrolle der Konzentration im Medienbereich (KEK) um sechs Direktoren von Landesmedienanstalten erweitert werden. Der Vorsitzende der KEK solle aber weiterhin aus dem Kreis der berufenen Sachverständigen kommen; auch soll ihm bei Stimmgleichheit das entscheidende Votum zustehen.

Hiermit würden Entscheidungen nur aus regionalen Standortinteressen heraus vermieden werden, heißt es im Länderkreis. Mit der Erweiterung um sechs Direktoren (die nach dem Rotationsprinzip wechseln sollen) werde die KEK „aufgebohrt“; diese bildliche Beschreibung war verschiedentlich zu hören. Hintergrund ist offenbar, dass bestimmte KEK-Entscheidungen (wie z.B. beim Fusionsantrag Springer/ProSiebenSat.1) von

einzelnen Direktoren als zu eigensinnig und zu strikt empfunden wurden.

Als das eigentlich Neue und als ein erster Schritt hin zu einer Medienanstalt der Länder wird die Schaffung der neuen 14er-Kommission für „bundesweite Aufgaben“ gewürdigt. Dem Vernehmen nach soll die Kommission nicht nur für Zulassung bundesweiter Privatveranstalter zuständig sein, sondern auch für Belange bundesweiter Programmaufsicht, z.B. im Werbebereich. Inwieweit davon die existierende Gemeinsame Stelle Programm, Werbung und Medienkompetenz (GSPWM) tangiert ist, gilt als noch offen. Beschlossen ist, dass bei einer Auswahlentscheidung über mehrere (Frequenz-)Antragsteller die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) entscheiden soll. Insofern scheint das Letztentscheidungsrecht der neuen Direktorenkommission begrenzt zu sein.

Der neuen Kommission soll keine Geschäftsstelle „vorgegeben“ werden, war weiter zu erfahren. Vielmehr solle die Geschäftsstelle rotierend am Amtssitz des jeweiligen Vorsitzenden angesiedelt sein. In ersten Reaktionen auf diesen Vorschlag hieß es, dies werde zur Bildung von „Schwerpunkt-Landesmedienanstalten“ führen. Die Medienanstalten kleinerer Bundesländer hätten gar nicht die Personalkraft, bundesweite Aufgaben zu koordinieren. Insofern seien anti-föderale Schwerpunktbildungen z.B. in Bayern oder Nordrhein-Westfalen zu befürchten.

Keine Aussage trifft das epd vorliegende Ergebnisprotokoll der Berliner CdS-Sitzung zu der Frage, mit welcher Mehrheit Beschlüsse der 14er-Kommission künftig bindend sein sollen. Die einfache Mehrheit müsse aus Gründen der Praktikabilität und Durchsetzbarkeit von Beschlüssen genügen, hieß es. Befürchtet wird, ein hohes Quorum (z.B. Dreiviertelmehrheit)