

Mehr Macht, weniger Ohnmacht

Wie die ARD die Kontrollmöglichkeiten ihrer Aufsichtsgremien stärken will

Nicht zuletzt wegen des „Marienhof“-Schleichwerbeskandals in der ARD wird darüber diskutiert, ob die von den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Senderverbundes praktizierte Kontrolle unzureichend ist. Aus der Politik kamen bereits mehrere Vorschläge zur Reform der ARD-Gremienkontrolle (vgl. FK 37/05 und 39/05). Auf ihrer Hauptversammlung am 28. und 29. November in Leipzig hat die ARD nun beschlossen, die Kontroll- und Mitwirkungsrechte der Gremienvorsitzendenkonferenz zu stärken, wenn es um für die gesamte ARD relevante Angelegenheiten geht (vgl. FK 48/05). Die Gremienvorsitzendenkonferenz wird gebildet von den Vorsitzenden der Rundfunk- und Verwaltungsräte der neun Landesrundfunkanstalten. Warum die Erweiterung der Kompetenzen der Gremienvorsitzendenkonferenz am besten dazu geeignet ist, die Gremienkontrolle in Bezug auf ARD-Gemeinschaftsaufgaben zu verbessern, beschreibt Alois Glück im folgenden Artikel für die FK. Glück, Jg. 1940, ist seit Oktober 2003 Präsident des bayerischen Landtags, dem er seit Ende 1970 als Mitglied der CSU-Landtagsfraktion angehört. Von 1988 bis 2003 war er deren Vorsitzender. Glück ist darüber hinaus seit Oktober 2003 Verwaltungsratsvorsitzender des Bayerischen Rundfunks (BR) und gehört damit auch der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz an. Vor seinem Wechsel in den Verwaltungsrat war er 15 Jahre lang Mitglied im BR-Rundfunkrat. FK

Das Thema Gremienkontrolle in der ARD ist in den letzten Monaten vielfach von Politik und Medien aufgegriffen worden. Deutlicher Konsens bildete sich insbesondere heraus hinsichtlich eines „Mehr“ an wirksamer Kontrolle, Meinungsverschiedenheit besteht aber hinsichtlich des „Wie“. Die Ministerpräsidenten Kurt Beck (SPD), Christian Wulff (CDU) und Edmund Stoiber (CSU) haben eine Stärkung der Aufsicht durch die Gremien für das Gemeinschaftsprogramm der ARD angemahnt. Vorgesprochen wurde zum Beispiel die Schaffung einer zentralen Kontrollinstanz ähnlich dem ZDF-Fernsehrat oder die Rotation der ARD-Aufsicht im Wechsel des ARD-Vorsitzes. Der Chef der hessischen Staatskanzlei, Staatsminister Stefan Grüttner (CDU), hat auf der Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung für Gremienmitglieder am 18. und 19. November hingegen die „föderale Fahne“ hochgehalten und für die Optimierung der dezentralen Strukturen plädiert.

Die Erwartungshaltung gegenüber den Gremien ist jedenfalls groß, von Seiten der Öffentlichkeit wie auch von Seiten der Politik. In das öffentliche Blickfeld ist die Frage nach Sinn und Wirkung der Gremien durch den Schleichwerbeskandal der ARD geraten. Nicht selten ist die Meinung geäußert worden, hier hätten die Gremien versagt und wären ihrer Kontrollfunktion nicht gerecht geworden. Abgesehen davon, dass eine präventive Aufsicht über das Programm der Konzeption der nachträglichen Kontrolle über die Programmverantwortlichen widerspricht, liegt eine derartige Anforderung außerhalb des Leistbaren. Selbst der aufdeckende „epd-Medien“-Journalist Volker Lilienthal ist erst durch einen gezielten Hinweis auf die Spur der unzulässigen Platzierung von Produkten und Themen gekommen. Bei aller Begeisterung für eine starke Rolle der Gremien dürfen zwei Angelpunkte binnenpluraler Aufsicht nicht vergessen werden: Erstens sind die Rundfunkräte als Vertreter der Gesellschaft mit gutem Grunde ehrenamtlich Tätige, zweitens darf die operative Verantwortlichkeit der Intendanten nicht mit der Aufsichtsverantwortung der Gremien über die Intendanten verwischt werden.

Die ARD hat nun auf ihrer Hauptversammlung am 28. und 29. November eine Änderung des Paragraphen 5a der ARD-Satzung beschlossen, welcher die Rolle der Gremienvorsitzendenkonferenz regelt. Dies ist das Ergebnis eines bereits im Frühjahr dieses Jahres von den Gremienvorsitzenden angestoßenen Überlegungsprozesses, wie die Transparenz und Kontrolle über das Gesamtsystem ARD verbessert werden kann. Die binnenplurale Kontrolle ist eine der maßgeblichen Legitimationsgrundlagen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, deren Stärkung bedeutet also auch ein Stück Zukunftssicherung. Dabei geht es aber nicht um ein Maximum an Kontrolle, sondern darum, eine wirksame und glaubwürdige Rolle der öffentlichen Kontrolle durch die Gremien auf ARD-Ebene sicherzustellen.

Anlass für die Überlegungen war nicht etwa der – zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal bekannte – Schleichwerbeskandal, sondern die in praktischer Erfahrung gereifte Erkenntnis, dass der Tendenz zur Vergemeinschaftung von Aufgaben keine parallele Kontrollstruktur gegenüberstand. Die alltägliche Gremienarbeit in den Landesrundfunkanstalten stieß bei ARD-Fragen an deutliche Wirksamkeitsgrenzen. Selbstverständlich kann jeder Rundfunkrat sich mit der Frage der Verlegung der politischen Magazine im Ersten Programm der ARD befassen und seinem Intendanten sein Meinungsbild mit auf den Weg geben. Selbstverständlich könnte ein Verwaltungsrat den

Wirtschaftsplan seiner Anstalt wegen der ARD-Umlagen insgesamt zu Fall bringen. Aber eine sachgerechte, systematische und operable Kontrolle bedeutet dies nicht. Hinsichtlich der Fragen, die von den einzelnen Gremien der Landesrundfunkanstalten nicht hinreichend überblickt und behandelt werden können, hatte sich in den Rundfunk- und Verwaltungsräten der Landesrundfunkanstalten eher ein Gefühl von Ohnmacht breitgemacht.

Notwendiger „Zentralblick“

Die Forderung der EU-Kommission vom März dieses Jahres nach mehr Transparenz bei wirtschaftlicher Betätigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat die Notwendigkeit einer Überprüfung der Kontrollstrukturen noch verdeutlicht. Die bereits oben angesprochenen „zentralisierenden“ Vorschläge der Ministerpräsidenten Kurt Beck und Christian Wulff zur Stärkung der Gremienkontrolle hätten einen schwerwiegenden Bruch mit dem föderalen Aufbau der ARD bedeutet. Die Konsequenzen in der Praxis und die „Spätfolgen“ für die Organisation der ARD wären nur schwer abschätzbar und kontrollierbar.

Aus meiner praktischen Erfahrung als Rundfunkratsmitglied und Verwaltungsratsvorsitzender halte ich zum Beispiel die Überlegung, die volle Verantwortung für die ARD-Gemeinschaftsprogramme jeweils an die Gremien der vorsitzführenden Rundfunkanstalt zu übertragen, für nicht zielführend. Die dortigen Gremienmitglieder wären zeitlich wie fachlich überfordert. Dies würde de facto eher zu einer doppelten Schwächung der Kontrolle führen, nämlich zum einen der Kontrolle hinsichtlich des jeweiligen Dritten Fernsehprogramms und zum anderen hinsichtlich der Gemeinschaftsprogramme. Abgesehen von der schwierigen Handhabbarkeit in der Praxis widerspräche die Schaffung eines Zentralrundfunkrates – sei es auch turnusmäßig wechselnd – grundlegend dem föderalen Aufbau der ARD, welcher sich eben auch im Kontrollsystem niederschlagen muss. Überdies wären jeweils die übrigen Anstalten von der Kontrolle der ARD ausgeschlossen. Kann es aber sein, dass sich ein NDR-Rundfunkrat beispielsweise nicht mehr an der Diskussion um die Verpflichtung von Harald Schmidt oder einem vergleichbaren Vorgang beteiligen darf, wenn der BR den Vorsitz führt?

Ein anderer Vorschlag ging dahin, die Kontrollaufgaben bezüglich der Gemeinschaftsangelegenheiten zwischen den Rundfunk- und Verwaltungsräten der einzelnen Rundfunkanstalten aufzuteilen. Dies ist sicher ein richtiger Ansatzpunkt für die Frage, wie die Kontrolle einzelner Gemeinschaftseinrichtungen in der Praxis leistbar ist. So ist etwa denkbar, dass entsprechend der Federführungszuständigkeit innerhalb der ARD bzw. dem Sitz der Einrichtung der jeweilige Verwaltungsrat die Prüfung vor Ort durchführt. Allerdings führt dies alleine nicht zu einer transparenten Gesamtkontrolle, welche ein echtes Gegengewicht zur Exekutivverantwortung der Intendanten auf ARD-Ebene darzustellen vermag.

Der nun von den Gremienvorsitzenden und Intendanten gewählte Weg der Koordinierung entspricht dem von der ARD verkörperten föderalen System, lässt die Kompetenzen der Gremien der Landesrundfunkanstalten unangetastet und verschafft dennoch den notwendigen „Zentralblick“. Die Gremienvorsitzendenkonferenz erhält – neben der bereits bisher bestehenden Aufgabe der Beratung und Beteiligung an den Themen der ARD-Hauptversammlung – die Aufgabe, die Kontrolle durch die Gremien der Landesrundfunkanstalten zu koordinieren. Dies betrifft den wichtigen Bereich der Beratung der Finanzplanung und Rechnungslegung der Gemeinschaftseinrichtungen und -aufgaben, also beispielsweise gemeinschaftlicher Beteiligungen wie die finanzstarken Gesellschaften Degeto und SportA. Dies betrifft ferner Programmstrukturfragen wie die Nutzung digitaler Kanäle zu Sportübertragungen oder rundfunkpolitische Grundsatzfragen wie die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde. Schließlich betrifft es auch die grundlegende Thematik der Bestimmung des öffentlichen Funktionsauftrags im Rahmen der Berichte nach Paragraph 11 des Rundfunkstaatsvertrags.

Die Konferenz der Gremienvorsitzenden der ARD wird hier die Beratungen und Meinungen in den Gremien der Anstalten zusammenführen und synchronisieren, um eine „ARD-weite“ Stellungnahme oder Empfehlung abzugeben. Dies schafft nach innen und außen Transparenz über die Haltung der Gremien in ARD-Fragen, welche allein durch ihre „öffentliche“ Existenz Wirkung zu entfalten vermag. Da jedoch Ratschläge von jemandem, von dessen Wohl und Wehe man abhängt, besser gehört werden, haben die Gremienvorsitzenden ein Mitwirkungsrecht bei der Besetzung von für das ARD-Programm und -Erscheinungsbild prägender Positionen eingefordert. Unter Berücksichtigung der staatsvertraglichen Grenzen wird nun zukünftig zum Beispiel der Programmleiter Erstes Deutsches Fernsehen im Benehmen mit der Gremienvorsitzendenkonferenz berufen.

Verantwortungszusatz erfordert viel Einsatz und Engagement

Der Angelpunkt der Stärkung der Gremienkontrolle liegt in der – bereits erwähnten – Beratung der Finanzplanung und Rechnungslegung der zentral wahrgenommenen Aufgaben und gemeinschaftlichen Beteiligungen. Hier wird die Gremienvorsitzendenkonferenz zukünftig frühzeitig in die mittelfristige Finanzplanung und jährliche Kontrolle der Umsetzung der Vorgaben einbezogen. Ihre Kenntnisse über den Gesamtzusammenhang des „ARD-Haushaltes“ wird die Gremienvorsitzendenkonferenz mittels Stellungnahmen an die Gremien der Landesrundfunkanstalten weitergeben, die dann die von ihnen zu verantwortende Aufsicht über die Haushalte der Anstalten „informierter“ wahrnehmen können.

All dies erfordert viel Einsatz und Engagement der Gremien, insbesondere der Vorsitzenden der Rundfunk- und Verwaltungsräte. Kritische Distanz zur eigenen Anstalt und Bereitschaft, Grundsatzfragen im Interesse des Systems zu sehen, bedarf es von Seiten der Gremienvorsitzenden. Von Seiten der Programmverantwortlichen bedarf es einer umfassenden und frühzeitigen Information der Gremienvorsitzenden, die nicht zuletzt durch eine nachhaltige und kontinuierliche Unterstützungsstruktur gewährleistet sein muss. Es wäre illusorisch und an der Wirklichkeit vorbei, zu glauben, man könnte die Gremienarbeit effektiver durch die bloße Erweiterung von Kompetenzen. Man muss auch die praktischen Grundlagen für die Wahrnehmung der Kompetenzen schaffen.

In meinem Beitrag „Macht und Ohnmacht“ der Gremien im „ARD-Jahrbuch 2004“ hatte ich prognostiziert, dass angesichts der Dynamik in vielen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen die passenden Antworten zu Inhalt und Umfang der Gremienkontrolle sehr viel rascher gefordert sein könnten, als sich dies mancher heute vorstellen mag. Erfreulich ist, dass es die ARD und ihre Kontrollorgane aus eigener Kraft geschafft haben, die notwendigen Veränderungen herbeizuführen. Der wichtigste Schritt, im Innern wie nach außen deutlich zu machen, dass Probleme erkannt worden und in Reformbereitschaft und -fähigkeit angegangen worden sind, ist mit der Neufassung des Paragraphen 5a der ARD-Satzung über die Rolle der Gremienvorsitzendenkonferenz innerhalb der ARD-Gemeinschaft getan. Die Umsetzung liegt nun – wie immer – in den Händen und der Verantwortung der handelnden Personen. Die neue Regelung bedeutet für die Gremien angesichts des Zuwachses an Verantwortung auch eine Herausforderung. Hier müssen sich sowohl Gremienmitglieder wie Intendanten immer wieder die besondere Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gesellschaft vergegenwärtigen und sich ihrer Verantwortung gegenüber dem Gebührenzahler stellen. Dann hat auch die Politik keinen Anlass zur Intervention, was für die Aufrechterhaltung eines staatsunabhängigen Rundfunks immer die beste Lösung ist. Die in den letzten Monaten als Teil der Verantwortlichen gemachten Erfahrungen stimmen mich hier optimistisch.

Alois Glück, Funkkorrespondenz 49/2005