



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Reinhard Grätz

**Gremien in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.
Entscheidungsträger oder Erfüllungsgehilfen?**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 161

Köln, im Dezember 2002

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

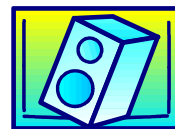
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 161: 3-934156-52-5

Schutzgebühr 3,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

www.rundfunk-institut.uni-koeln.de

Reinhard Grätz

**Gremien in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.
Entscheidungsträger oder Erfüllungsgehilfen?***

1. Einleitung	1
2. Die Entscheidungsbefugnisse der Rundfunkgremien	1
3. Weitere Funktionen der Rundfunkgremien	3
3.1. Kontrollfunktion	3
3.2. Wächterfunktion	3
4 Die Rundfunkgremien als „Erfüllungsgehilfen“?	5
5. Wachsende Anforderungen an die Gremienarbeit	6

* Geringfügig überarbeiteter Vortrag, den der Verfasser, Vorsitzender des Rundfunkrates des WDR, am 17. 10. 2002 anlässlich der Münchner Medientage auf der Veranstaltung „Unabhängigkeit im Rundfunk – Parteieneinflüsse in der Medienkultur“ des Fri-bourger Arbeitskreises Rundfunkökonomie gehalten hat.

1. Einleitung

Die Gremien sind das eine – Entscheidungsträger – und sollen oft das andere – Erfüllungsgehilfen – sein. Und manchmal gelingt es ihnen nicht, autonomer Entscheidungsträger zu sein, und manchmal geraten sie in die Situation des Erfüllungsgehilfen.

Neben der Funktion als Entscheidungsträger und der Unfunktion der Erfüllungsgehilfen ergibt sich aus den Gesetzen und Staatsverträgen gleichzeitig eine Kontroll- und eine Wächterfunktion.

Beispielhaft soll die Situation anhand des WDR-Gesetzes beleuchtet werden, dem die anderen Gesetze tendenziell entsprechen.

2. Die Entscheidungsbefugnisse der Rundfunkgremien

Die *Entscheidungsbefugnisse* von Rundfunkräten als den obersten Organen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind auf den ersten Blick durchaus beeindruckend. Sie beinhalten die Beschlussfassung

- über große Produktionsaufträge,
- über Satzungen für die Anstalten,
- über Werbe- und Sponsoringrichtlinien,
- über die Ausfüllung der gesetzlichen Verpflichtung, mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zusammenzuarbeiten,
- über die Wahl und Abberufung des Intendanten,
- über die Wahl und Abberufung des Verwaltungsrats,
- über die mittelfristige Finanzplanung und die Aufgabenplanung,
- über die Feststellung des Haushalts,
- über die Bildung von Rücklagen,
- über Grundsatzfragen der Personalwirtschaft, der Rundfunktechnik und der Gleichstellungspolitik sowie
- über den Erwerb und die Veräußerung von programmbezogenen Beteiligungen.

Insgesamt beschließt der Rundfunkrat – soweit das nicht in einigen Fällen Aufgabe des Verwaltungsrats ist – über die Zustimmung zu allen Maßnahmen des Intendanten von grundsätzlicher Bedeutung. Dies ist schlüssig, denn die Rundfunkräte sind zwar nicht die Träger der Rundfunkfreiheit, sollen diese aber nach Aussagen des Bundesverfassungsgerichts sichern.

Diese auf den ersten Blick weitgehenden Entscheidungsbefugnisse von Rundfunkräten werden jedoch von vier konstitutiven und faktischen Einschränkungen wiederum relativiert bzw. stark eingeschränkt:

1. Viele Zustimmungsgegenstände sind vorgeprägt durch oft mühsame föderale *Absprachen und Verträge* zwischen den Ländern oder den ARD-Anstalten oder mit dem ZDF. Dazu gehören aufwendig ausgehandelte Werbe- und Sponsoringrichtlinien, Großverträge im Sportbereich, große Filmproduktionen mehrerer Partner, Gründung gemeinsamer Kanäle und Institute, die Vorgaben der Haushaltshöhe durch den Gebührenrahmen, Erwartungen der KEF u. ä.

Nur in drei wesentlichen anstaltsspezifischen Bereichen, in denen die Rundfunkräte das Initiativrecht haben – Satzungen, Intendantenwahl, Verwaltungsratswahl – sind sie theoretisch frei in der Durchsetzung ihrer Meinung. Doch auch hier gilt: Bei der Formulierung von Satzungen greift man gern auf den Fachverstand der Häuser zurück, bei Intendantenwechseln zerran Länder (weniger Parteien), Medien und bisheriges Führungspersonal der Sender an der Entscheidung. Die Räte erscheinen hier meines Erachtens – zum Teil aus eigener Schuld und Schwäche wie beim ZDF – manchmal als Statisten. Und bei der Wahl von Verwaltungsräten, selbst da soll es hier und dort politische Einflussnahme oder Intendantenwünsche geben.

2. Die Räte haben – außer bei Satzungen, Intendanten- und Verwaltungsratswahlen – *keine Initiativrechte*. Sie unterscheiden sich darin grundlegend von parlamentarischen Gremien mit ihren Gestaltungsmöglichkeiten. Dies bleibt für manche Räte unbefriedigend, seien sie in Verbänden, Institutionen oder Parteien angesiedelt. So bleiben die eigentlich nicht vorgesehenen, jedoch zulässigen Umwege über Druckmittel, wie Diskussionen, Resolutionen oder Verweigerungen bei verwandten Beschlussgegenständen.
3. Rundfunkräte haben Entscheidungsrechte bei *grundsätzlichen Fragen*: Die Gesetze formulieren jedoch nicht oder können nicht konkret formulieren, was grundsätzliche Fragen sind. Dies führt bestenfalls zu konsensualen Annäherungen, geleitet von oft ehrenamtlicher Resignation in den Gremien. Manchmal werden die Entscheidungen in grundsätzlichen Fragen auch umgangen, indem die Häuser eine Vielzahl von Einzelschritten gehen, die erst in der Summe und im Schlussergebnis eine grundsätzliche Entscheidung ausmachen. Dieser tatsächliche oder vermutete Tatbestand führt hier und da zu Grummeln in den Gremien.
4. Die Diktion der Rundfunkgesetze und die gesetzliche Aufgabe der Rundfunkräte, zum Zusammenwirken der Organe beizutragen, nötigen tendenziell zum *Konsens*. Richtige parlamentarische Systeme sind konstitutionell nicht auf Konsens, vielmehr auf Zuspitzung angelegt. Unser Rundfunksystem beinhaltet demgegenüber oft einen starken, auch moralischen, Appell an die Gremien, nicht zu stören oder zumindest gemeinschaftlichen Lösungen aus ehrenamtlicher Sicht nicht im Wege zu stehen.

3. Weitere Funktionen der Rundfunkgremien

3.1. Kontrollfunktion

Die *Kontrollfunktion* der Gremien wird in nicht programmlichen Fragen überwiegend von den Verwaltungsräten wahrgenommen, die zumeist nur wenige Beschlusskompetenzen haben. Umso größer sind die Prüfungsrechte dieser Gremien, die sich auf den Haushalt, die Jahresabschlüsse, die Prüffeststellungen der Rechnungshöfe, die Organisation, die sächliche Infrastruktur, die Personalwirtschaft, die Tarifgestaltung u. v. a. m. beziehen.

Eine zumindest theoretisch wichtige Kontrollmöglichkeit des Verwaltungsrats ist sein Einsichtsrecht in alle Unterlagen des Senders, das nach meiner Erinnerung im WDR in den letzten 20 Jahren erst einmal bezüglich einer Personalproblematik beansprucht wurde. Wenig bekannt ist, dass dieses Recht auch dem Rundfunkrat zusteht, der davon im WDR noch nie Gebrauch gemacht hat.

Die Kontrollfunktion der Rundfunkräte wird auch gestützt durch die Vielfalt in der Zusammensetzung dieser Gremien, die z. B. im WDR durch die Verankerung des „Bänkesystems“ besonders ausgeprägt wurde. Diese Kontrollfunktion kann durch mehr Öffentlichkeit verbessert werden, wie sie z. B. in öffentlichen Sitzungen zum Ausdruck kommt. Allerdings bringen solche öffentlichen Veranstaltungen nach meinen Erfahrungen keinen Zugewinn für die Sacharbeit der Gremien.

Neben den diesbezüglichen Beschlusskompetenzen erhalten die Rundfunkräte bei der Bewertung der Jahresabschlüsse, der Revisionsberichte, von Beteiligungsberichten und insbesondere der Landesrechnungshofberichte spürbare Steuerungsmöglichkeiten.

Eine wesentliche Aufgabe der Gremien besteht in der Kontrolle der privatwirtschaftlichen Beteiligungen und der Ausgründungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die allerdings in absehbarer Zeit nicht wesentlich ausgebaut werden dürfen. Diese Kontrolle der Beteiligungen ist nach allen Erfahrungen nicht mittelbar, sondern nur durch Beteiligung der Gremien an den privatwirtschaftlichen Aufsichtsgremien sicherzustellen. Nur so ist auch das widernatürliche Eindringen kameralistisch orientierter Institutionen in privatwirtschaftliche Unternehmen der Rundfunkanstalten abzuwehren.

3.2. Wächterfunktion

Aufwendig ist für die Rundfunkräte die Wächterfunktion, die sich in der Regel auf eine beratende Aufgabe gegenüber dem Hauptprodukt der Sender, dem Programm, bezieht. Es ist zuvörderst eine Mahnfunktion gegenüber den Programmachern, aber auch eine Schutzfunktion für die Anstalten.

Die Mahnfunktion bezieht sich vor allem auf die Beratungsfunktion in allgemeinen Programmangelegenheiten gegenüber dem programmverantwortlichen Intendanten. Im WDR-Gesetz heißt es: „Der Rundfunkrat wirkt auf die Erfüllung des Programmauftrags hin.“ Die Formulierung „wirkt darauf hin“ lässt den Schluss zu, dass der Gesetzgeber nicht nur eine Beobachtungs- und Beratungsfunktion gesehen hat, sondern neben der Mahnfunktion liegt offenbar bezogen auf den umfangreich formulierten Programmauftrag auch eine aktive und fordernde Aufgabe des Gremiums vor. Entsprechend oft haben Gremien Programminnovationen angestoßen und auf „weiße Flecken“ im Programm aufmerksam gemacht.

Diese offenbar in den Gesetzen vorgesehene aktive Funktion der Rundfunkräte wird m. E. in aller Regel voll erfüllt. Nicht nur, dass die Gremien öfters Positionsbestimmungen zu programminhaltlichen und ethischen Fragen beschließen; sie stehen auch in einem ständigen Nachbetrachtungsgespräch zum Programm.

Zu den programmbezogenen Vorschriften nach den Gesetzesbestimmungen zählen z. B. beim WDR insbesondere die folgenden:

- Der WDR veranstaltet und verbreitet Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit.
- Der regionalen Gliederung und der kulturellen Vielfalt des Sendegebietes soll im Programm Rechnung getragen werden. Das Sendegebiet soll gleichwertig versorgt werden (letzteres gelingt nicht immer, z. B. bei dem Programm Funkhaus Europa oder den Metropolenfenstern). Darüber hinaus ist die regionale Gliederung zu beachten.
- Die Menschenwürde und die Jugend sind zu schützen.
- Die in allen Gesetzen ähnlich formulierten Programmgrundsätze sind zu beachten. Sie sind immer wieder ausführlicher Gegenstand von Gremienberatungen, weil auf sie Programmbeschwerden abzielen, die vom Intendanten nicht abschließend beschieden werden konnten und die dann eine Bewertung durch den Rundfunkrat erfahren. Im WDR werden der Stellenwert und die Funktion solcher Programmbeschwerden, denen nicht vom Intendanten abgeholfen wird, zur Zeit lebhaft diskutiert.

Im WDR-Gesetz erscheint an prominenter Stelle im § 4 (Programmauftrag) die eigenartige und bisher m. E. nicht hinreichend ausgeleuchtete Bestimmung: „Die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen gewährleisten die eigenverantwortliche Erfüllung seiner (des WDR's, d. V.) Aufgaben.“

Unter den gesellschaftlichen Kräften können nicht die von diesen in die Rundfunkräte entsandten Einzelpersonen gemeint sein, die ja nicht ihre Gruppen, sondern die Allgemeinheit vertreten. Auf der anderen Seite kann der Gesetzgeber die im Land vorhandenen freien gesellschaftlichen Gruppen nicht für eine Rundfunkanstalt in Dienst nehmen. Eine am 22. 01. 2003 im Evangelischen Medienzentrum in



Düsseldorf durch den „Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk“ veranstaltete Tagung mit den gesellschaftlichen Gruppen sollte dieser Problematik nachgehen.

Neben der Mahnfunktion haben die Rundfunkräte, obwohl dies nicht ausdrücklich in den Gesetzen ausformuliert ist, nach allgemeinem Verständnis auch eine Schutzfunktion für die Sender. Hier ergibt sich ein zusätzlicher Spagat, der ja schon darin besteht, dass die Rundfunkräte sowohl oberstes Organ *der* Anstalt als auch Vertreter der Allgemeinheit *im* Sender sind. Die Mahnfunktion erfordert bisweilen eine konstruktiv-kritische Haltung im Sender, die Schutzfunktion erfordert vielfach eine Verteidigung des Senders und seiner gesetzlichen Aufgaben nach außen. Letzteres gilt nicht nur für die Vertretung der Gemeinnützigkeit und des Rechts auf Selbstverwaltung des Senders, sondern auch in der Vertretung der finanziellen Anforderungen an die Gebührenfindung und der inhaltlichen Breite und Tiefe des Programms und der Kunstfreiheit gegen die Meinung oft breiter Bevölkerungsschichten.

4. Die Rundfunkräte als „Erfüllungsgehilfen“?

Zweifellos hat es immer Versuche gegeben, Gremien und einzelne Mitglieder als Erfüllungsgehilfen in Anspruch zu nehmen. Dass dies in den Gesetzen nicht vorgesehen ist, sei als selbstverständlich vermerkt. Ein alter und deswegen nicht ganz falscher Vorwurf ist der, dass Gremien und hauptberufliche Leitungen, ja auch Redaktionen, Erfüllungsgehilfen von Politik, Parteien und/oder Verbänden sind. Da ich diesen Vortrag am Rande der zeitlich stattfindenden Medientage in München halte, sei darauf hingewiesen, dass gerade der Bayerische Rundfunk in dieser Beziehung über Jahrzehnte als feste Größe galt. Ich kann den Wahrheitsgehalt dieser Beschreibungen nicht beleuchten, habe aber mit Anderen sehr aufmerksam verfolgt, dass der BR-Rundfunkrat bei der jüngsten Intendantenwahl nicht dem offenkundigen Willen der Staatskanzlei, der sicher mit dem der tonangebenden Partei korrespondiert, nachgekommen ist, sondern einen „eigenen“ Kandidaten gewählt hat. Dabei handelte es sich bei beiden Bewerbern um kompetente und integre Persönlichkeiten. Die besondere Aufmerksamkeit galt deshalb vermuteten Seilschaften hinter Kandidaten. Und so schließt sich der Kreis zum Thema Erfüllungsgehilfen wieder.

Jede Senderleitung wäre im übrigen gut beraten, wenn sie auf eine gewisse Vielfalt des redaktionellen Personals achtete, was ich zunächst gar nicht parteipolitisch meine. Dann kann auch eine inhaltliche Breite im Programm dargestellt werden. Und natürlich wäre es widersinnig, wenn in Bayern ein Sozialist zum Intendanten gewählt würde, denn die von den Bürgern gewollte Wirklichkeit sollte sich auch tendenziell im Sender wiederfinden. Und es muss nicht schimpflich sein, wenn Vertreter aus Politik, Kirchen, Gewerkschaften und Kultur im Programm Verantwortliche finden, mit denen sie sich einmal freimütig und vertrauensvoll austauschen können. Es darf sich aber programmlich und personell nicht nur eine

Richtung wiederfinden. Ich will den WDR nicht über Gebühr als Beispiel heranziehen, weil ich da als befangen gelten könnte. Im WDR, der ja vor fast 30 Jahren in einer politischen Kampagne unter einem der CDU angehörigen Intendanten als Rotfunk bezeichnet wurde, habe ich in den Tagen vor der Bundestagswahl Kommentare gegen Bundeskanzler Schröder gehört, die in ihrer Härte und Schärfe kaum zu übertreffen waren.

Aber zurück zu den Gremien! Zu Recht wird man beim Thema Erfüllungsgehilfen den bei der Intendantenwahl zwischen Lähmung und Gezerre befindlichen ZDF-Fernsehrat nennen. Oder die politisch gezielte und wohl auch nicht bestrittene Umorientierung des HR-Rundfunkrats. Trotzdem, niemand zwingt Rundfunkräte, ihren eigenständigen Verstand an der Garderobe ihrer Partei abzugeben, von der sie ja oft gar nicht benannt worden sind. Eine meiner Erfahrungen ist, dass allzu parteiliches Verhalten in den eigenen Gremien desavouiert. Das gilt auch für Verbandsvertreter.

Trotzdem: Gremienvertreter sind keine weltanschaulichen Neutren – Gott sei Dank wiederum –, und sie unterliegen systemimmanent der Gefahr, Erfüllungsgehilfen zu sein. Es gibt jedoch kein überzeugendes Gegensystem. Gefahren, die man kennt, lassen sich dann auch leichter minimieren. Im Übrigen: Ich bin noch nie zur Erfüllung von politischen Wünschen genötigt worden. Ich glaube aber zu wissen, dass dieses bei anderen durchaus geschehen ist. Vielleicht geht man einfach davon aus, dass ich mich an Grundsätzen sozialdemokratischer Medienpolitik orientiere. Ansonsten orientiere ich mich in Programmfragen an Normen, die von einer politischen Partei allein nicht umfasst werden.

In dem vom Gesetz her relativ klaren, jedoch tatsächlich manchmal diffus einzuordnenden Bild der Gremien sind diese auch immer wieder der Gefahr ausgesetzt, als Erfüllungsgehilfe der hauptamtlichen Leitungen der Sender eingesetzt zu werden. Auch hier wird den Gremien ein Spagat abverlangt: Zum einen sind sie dem moralischen Appell ausgesetzt, sich für die finanziellen und programmlichen Interessen ihrer Anstalt einzusetzen, zumal man das gemeinsame, wenn auch manchmal unterschiedlich motivierte Ziel hat, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu stärken. Zum anderen sind Gremien aber nicht nur ihren Sendern sondern noch mehr der Allgemeinheit verpflichtet. Erscheinen sie nur noch als Erfüllungsgehilfen der Anstalten, dann ist ihre Legitimation, zumindest aber ihr verbliebenes Ansehen gefährdet.

5. Wachsende Anforderungen an die Gremienarbeit

Ein wichtiges Element für Gremienmitglieder und Häuser ist die Tatsache, dass beide in einem ständigen interaktiven Lernprozess zu einander stehen – und dass, obwohl die meisten Sachgegenstände (ähnlich der Situation in vielen Kommunalparlamenten) gar nicht strittig sind. Zum einen müssen die Häuser gegenüber einem unterschiedlich strukturierten Gremienpublikum Vorlagen verständlich und



überzeugend erstellen und sich dabei ihrer eigenen Meinung selbst vergewissern. Zum anderen müssen Gremienmitglieder Gesamtzusammenhänge und Details verstehen und bewerten.

Viele Gremienmitglieder erwerben im Laufe der Zeit erhebliche programmliche, medienpolitische, medienwirtschaftliche und medientechnische Kenntnisse, sie können aber nie mit den einzelnen Fachleuten in den Häusern konkurrieren. Gremienmitglieder müssen auch Generalisten sein. Sie haben allerdings oft einen Vorteil, durch den sich auch Parlamentarier, Aufsichtsräte usw. auszeichnen sollten: Sie haben nach dem „Marsch durch die Institutionen“ ihrer Verbände, Vereine oder Parteien eine Berufs- oder Lebenserfahrung, die sich deutlich von der meist eindimensionalen Erfahrung von Rundfunkmitarbeitern unterscheidet.

Eine Problematik bei der Bewertung der Rolle der Gremien ist die Tatsache, dass sie mit keinen anderen Institutionen in unserem Gemeinwesen vergleichbar sind. Verwaltungsräte haben Teilfunktionen von Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräten. Rundfunkräte haben Teilkompetenzen von Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten und Parlamenten. Sie stehen halb innerhalb und halb außerhalb der Anstalten. Sie unterscheiden sich von Unternehmensgremien wesentlich, weil sie eine erheblich größere Beratungsdichte und -tiefe haben. Und dies hängt nicht primär damit zusammen, dass sich Rundfunkgremien sehr intensiv mit dem Produkt, nämlich dem Programm, beschäftigen müssen (was Aufsichtsräte nur wenig tun). Insofern haben Rundfunkgremien eine große Ähnlichkeit mit Parlamenten.

Damit stellt sich die Frage, ob Leitungsfunktionen in Rundfunkgremien – ähnlich der Situation in großen Städten – nur noch von beruflich Privilegierten oder Pensionären ausgeübt werden können, zumal damit erhebliche Reisetätigkeiten verbunden sind. Objektiv ist dieses Ehrenamt nicht mehr mit dem aus einer Zeit vergleichbar, in der ein Sender ein Hörfunkprogramm und eine Fernsehzulieferung zu erstellen hatte. Gremienmitglieder sind manchmal als Ehrenamtliche zeitlich überfordert, es muss aber das Interesse der Räte und der Anstalten sein, Mitglieder zu haben, die Erfahrungen und Rückhalt in gesellschaftlicher und beruflicher Arbeit haben. Von daher ist die Grundzusammensetzung der Gremien – das ZDF sei teilweise ausgenommen – nach wie vor richtig.

In den Häusern mag das vermittelte Bild der Gremien einigermaßen stimmig den Tatsachen entsprechen, ansonsten ist es bestimmt diffus. In der Öffentlichkeit, deren Vertreter sie ja u. a. sind, werden sie gelegentlich nur dann erwähnt, wenn sie nach gängigem journalistischem Sprachgebrauch eine Vorlage „abgenickt“ haben. Niemand hat aber einen durchschlagenden Vorschlag, um diesem demokratisch unguten Tatbestand der Falschdarstellung abzuhelfen. Zudem gibt es nicht wenige Räte, die gern nach außen unbekannt bleiben, wenn sie nach innen wirksam sein können.

ISSN: 0945-8999
ISBN 3-934156-52-5