

# Unstimmigkeiten im System

## Überlegungen zur Gremienstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

**Von Jürgen Bremer**

27.02.2020 •

*Im folgenden Beitrag geht Jürgen Bremer der Frage nach, ob die Doppelstruktur im Bereich der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Sender – mit Rundfunkräten und Verwaltungsräten – noch zeitgemäß ist. Seine Überlegungen stellt er insbesondere am Beispiel des Westdeutschen Rundfunks (WDR) an, der größten ARD-Landesrundfunkanstalt. Bremer selbst ist seit Dezember 2016 Mitglied des WDR-Rundfunkrats. Er wurde von der 'Deutschen Initiative für den Nahen Osten' in das Gremium entsandt. Zuvor hatte Jürgen Bremer auch lange für den WDR gearbeitet, von 1987 bis 1999 in der Pressestelle des Senders (zuletzt als deren stellvertretender Leiter). Von 1999 bis 2010 war Bremer Leiter der Kommunikationsabteilung des von ARD und ZDF betriebenen Senders Phoenix, für den auf ARD-Seite der WDR verantwortlich ist. Von 2010 bis zu seiner Pensionierung Ende 2013 war er stellvertretender Programmgeschäftsführer von Phoenix. Seit 2002 ist Bremer als Lehrbeauftragter an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg tätig, seit 2011 ist er dort Honorarprofessor. • MK*

-----

Niccolò Machiavelli war ein vielseitiger Mann: Philosoph, Dichter, Diplomat, Politiker, Zyniker der Macht. Sein bekanntester Rat war: *Divide et impera*, teile und herrsche. Das Machiavelli-Prinzip ist heute etwas in Misskredit geraten. In Sonntagsreden wird lieber auf Aristoteles zurückgegriffen. Für den Griechen war das Ganze mehr als die Summe seiner Teile. Mit dieser ebenso schönen wie einprägsamen Formel schmückt sich gerne auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk. In der Summe seien ARD, ZDF und das Deutschlandradio ein größerer Mehrwert für die Gesellschaft, als es die einzelnen Sender mit ihren jeweiligen Programmen je sein könnten. Die ARD sagt kurz und bündig über sich selbst: „Wir sind eins.“

Eins ist dabei sicher: Einig sind sich – um beim föderalen ARD-Verbund zu bleiben – die Intendanten selten, wenn es darum geht, Programme, Etats, Aufgaben und Posten zu verteilen. In den ARD-Sitzungen vergisst mancher Senderchef gerne seinen Aristoteles und schlägt bei Machiavelli nach. Selbst in den Rundfunkanstalten ist das Werk des Italieners vergriffen, wenn die Troika aus Intendant, Rundfunkrat und Verwaltungsrat zusammenkommt. Aber wer sich mit Theorie und Praxis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks intensiver beschäftigt, wird sehen, dass das Teile-und-herrsche-Prinzip schon in Gesetz und Tradition angelegt ist.

### **Eine scheinbar idealtypische Gewaltenteilung**

Die Tradition: Nach dem Zweiten Weltkrieg installierten die Siegermächte in der Bundesrepublik ein Rundfunksystem, das dem Zugriff des Staates und der Politik weitgehend entzogen sein sollte – den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einem von unabhängigen Journalisten produzierten Programm. An die Spitze setzten sie Intendanten, deren Macht von jeweils zwei Gremien kontrolliert wird, den Rundfunk- und den Verwaltungsräten. So ist es bis heute.

Der Rundfunkrat vertritt die den Rundfunkbeitrag zahlende Allgemeinheit. Gesellschaftliche Organisationen entsenden die Mitglieder in dieses Gremium und garantieren einen breiten gesellschaftlich orientierten Blick auf den jeweiligen Sender. Der Rundfunkrat berät den Intendanten bei der Programmgestaltung und achtet auf die Einhaltung der Gesetze und Richtlinien. Zudem übt er das Budgetrecht aus. Mit der konkreten Arbeit wird der Intendant betraut: Er leitet die Rundfunkanstalt und ist für das gesamte Programm verantwortlich. Der Verwaltungsrat wiederum kontrolliert und unterstützt den Intendanten bei der Geschäftsführung.

Die Aufgaben der Gremien sind damit theoretisch gut aufgeteilt. Wir sehen ein offenbar gut austariertes, aufeinander abgestimmtes System der Binnenkontrolle eines öffentlich-rechtlichen Medienhauses: ein starker Intendant, dem zwei mächtige Gremien gegenüberstehen, das eine mit gesellschaftlicher Anbindung, das andere eher mit Expertenwissen versehen. Eine scheinbar idealtypische Gewaltenteilung, abgesegnet vom Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Das Bild wird differenzierter, wenn wir uns in die Ebenen der täglichen Praxis bemühen.

### **Beispiel WDR: Wer kontrolliert wen?**

Nehmen wir den WDR als Beispiel – es könnte aber auch jede andere öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt sein. Zur leichten Einstimmung schauen wir uns die Intendantenwahl an. Laut WDR-Gesetz wählt der Rundfunkrat den Senderchef. Im Idealfall informieren sich die Rundfunkratsmitglieder ausführlich über die Ideen und Vorstellungen der Kandidaten und wählen am Ende den besten aller möglichen Bewerber zum neuen Intendanten. Der Rundfunkrat kennt bei der Wahl die Rundfunkvisionen des künftigen Anstaltsvorstehers – aber nicht dessen Vertragsvorstellungen. Träumt er von Millionen, denkt er an Manager-Boni, an einen Dienstwagen mit 450 PS? Der Rundfunkrat darf es nach dem Willen des Gesetzgebers nicht wissen. Denn Finanzen und Verträge sind Sache des Verwaltungsrats. Der Rundfunkrat wählt also blind mit Blick auf die Konditionen und setzt damit den Verwaltungsrat unter Druck.

Das hat beispielsweise beim früheren Sender Freies Berlin (SFB) zu der skurrilen Situation geführt, dass ein Kandidat, nachdem er zum Intendanten gewählt worden war, erklärte, er habe sich verfehrt, als ihm der Verwaltungsrat das mögliche Gehaltsraster übermittelt habe. Er sei von einer erheblich höheren Summe ausgegangen. Und die hat er dann auch erhalten. Gewählt ist gewählt. Diese Regelung soll auch schon beim WDR zu Problemen geführt haben. Das „soll“ muss sein, weil ein Rundfunkrat das ja nicht wissen darf. Die Abstrusität dieser Regelung wird schon dadurch deutlich, dass das Intendantengehalt im Jahresbericht der Rundfunkanstalt veröffentlicht wird. Wer also kontrolliert wen? Die Gremien den Intendanten? Oder die Gremien sich gegenseitig? *Divide et impera*? Nun könnte dieses Detail als Petitesse durchgehen. Aber Petitesse sind nicht selten Frühindikatoren für Unstimmigkeiten im System.

Ein anderes Beispiel. Wie alle Medien befindet sich auch der WDR in einer Phase tiefgreifender Veränderungen. Die Digitalisierung schafft brutale Umbrüche. Der derzeitige WDR-Intendant Tom Buhrow beschrieb das in dem 2017 erschienenen, von Marc Jan Eumann und Alexander Vogt herausgegebenen Band „Medien und Journalismus 2030“ so: „Crossmedia, das bedeutet, dass wir Kernbereiche unserer Programme über die Gattungsgrenzen hinaus miteinander verschmelzen und die alte Trennung zwischen Fernsehen, Radio und Internet aufheben. So wird es künftig nur noch eine gemeinsame Sportredaktion geben, nur noch einen Wirtschaftsbereich und nur noch eine Wirtschafts- und Serviceredaktion. Auch die Nachrichtenredaktionen wollen wir weiter bündeln und bis 2021 in einen gemeinsamen Newsroom überführen.“

### **Das sollen sich die Gremlins mal nicht so anstellen...**

Bündeln, das heißt: Im Newsroom sind alle Ausspiel- oder Sendewege vereint und hier werden zentral auf der Leitungsebene die Topthemen festgelegt. Für die aktuellen Informationsstrecken in den Hörfunkwellen genauso wie für die aktuellen Sendungen im Fernsehen des WDR – die Topthemen soll das Publikum überall wiederfinden. Redaktionseinheiten im Hörfunk wurden weitgehend abgeschafft, inklusive Redaktionsleitungen, so dass die bisherige Vielfalt von journalistischen Ansätzen durch eine zentrale Themensetzung ersetzt wird. Wie sich das auf die innere Programmfreiheit auswirkt, wird zu beobachten sein. Mehr programmliche Veränderung hat es im WDR seit Einführung des Schwarzweiß-Fernsehens nicht gegeben. Sie ist so radikal, dass es eines sogenannten „Playbooks“ bedarf, um die Programm-Mitarbeiter mit neuen Arbeitsweisen vertraut zu machen. Wenn die Formulierung nicht so abgegriffen wäre, könnte man sagen: Im WDR bleibt kein Stein auf dem anderen.

Die Gretchen- oder Machiavelli-Frage an dieser Stelle lautet: Wie, lieber Herr Intendant, hältst du es mit den Gremien? Das WDR-Gesetz scheint eindeutig. Es besagt: „Zu allen Maßnahmen der Intendantin oder des Intendanten, die von grundsätzlicher Bedeutung für das Programm oder die Entwicklung des WDR sind“, ist die Zustimmung des Rundfunkrats erforderlich. Nun könnte es außer einer Auflösung des Senders kaum bedeutendere Entwicklungen geben als den Umbau der Programmrichtungen zu crossmedialen Einheiten. Insofern könnte man annehmen, hier sei auch der Rundfunkrat am Zug.

Das wäre folgerichtig, aber doch naiv. Die programmliche Radikalkur lässt sich auch als reine Organisationsfrage deuten: Es werden Redaktionen verlagert oder neu zusammengelegt, die Programmrichtungen organisatorisch neu aufgestellt. Damit ist der Gremienpoker eröffnet, die Karten sind verteilt: Programm und grundlegende Entwicklungen sind Sache des Rundfunkrats, Organisationsveränderungen die des Verwaltungsrats. Und was, bitteschön, ist in einer Anstalt des öffentlichen Rechts wichtiger als Programm und Entwicklung? Welchem Gremium legt der Intendant seine Entscheidung zur Zustimmung vor? Richtig, dem Verwaltungsrat. *Divide et impera*. Nun könnte man mit rheinischer Gelassenheit sagen: Na und? Gremium ist Gremium, da sollen sich die Gremlins mal nicht so anstellen. Aber selbst der Rheinländer erkennt, dass das Ganze so betrachtet weniger sein kann als die Summe seiner Teile.

### **Informatorische Globuli**

Beispiel Haushalt. Zur Zeit plagt den WDR die Sorge um den Umbau des sogenannten Filmhauses, des Gebäudes in der Kölner Innenstadt, in dem einmal die crossmedial aufgestellten Redaktionen und der Newsroom des Senders Platz finden sollen. Die Kosten steigen derzeit ebenso wie die Erwartungen, aktuell von 160 Mio auf 240 Mio Euro. Der Sender sah sich formal gezwungen, dem Rundfunkrat einen Nachtragshaushalt für die gestiegenen Investitionskosten vorzulegen. Es geht um etliche Zigmillionen. Vorher hatte der für die Baukosten zuständige Verwaltungsrat alle Ausgaben geprüft und gebilligt. Stellen wir uns einmal den irrealen Fall vor, der Rundfunkrat hätte den Nachtragshaushalt abgelehnt? Wäre der Traum vom WDR-Filmhaus geplatzt? Auf diese Frage ernten Rundfunkratsmitglieder ratloses Schulterzucken. Budgethoheit hin oder her. In Gefahr geraten wäre voraussichtlich nur das Image, nicht der Weiterbau.

Wenn der WDR-Haushalt und die mittelfristige Finanzplanung zur Beratung anstehen, beugen sich neun Verwaltungs- und 60 Rundfunkratsmitglieder über viele Hundert Seiten umfassende Zahlen- und Erläuterungswerke. Der Verwaltungsrat als Finanzgremium geht – vermutlich – mit Akribie und Expertise ans Werk. Wer nun davon ausgeht, dass er seine Erkenntnisse dem mit Budgethoheit ausgestatteten Rundfunkrat detailliert übermittelt, ist wieder einmal ein hoffnungsloser Optimist. Seine Schlussfolgerungen gibt das Gremium nur in homöopathischen Dosen preis, sozusagen als informatorische Globuli. Hübsch verpackt, wenig drin. Gesetzlich verpflichtet ist der Verwaltungsrat, dem Rundfunkrat eine Beschlussempfehlung zu geben. Die mündet meist in Zusammenfassungen dessen, was der Intendant bei der Einbringung des Haushalts und der mittelfristigen Finanzplanung erklärt hat, versehen mit dem überraschenden Rat, dem Intendantenvotum zu folgen.

Das ist gerade so viel Empfehlung, um dem Gesetz Genüge zu tun, aber zu wenig, um dem Rundfunkrat mit Expertise zur Seite zu stehen: Sollen die Rundfunkratsmitglieder sich doch selbst durch die Zahlen wühlen. Vielleicht ist auch das ein Grund dafür, dass nach Erinnerung selbst sehr, sehr altgedienter Rundfunk- und Verwaltungsratsmitglieder noch nie ein Haushaltsplan verändert wurde, der von einem Intendanten vorgelegt wurde. Das Strucksche Prinzip, dem zufolge keine Gesetzesvorlage das Parlament so verlässt, wie es hineingekommen ist, ist im Rundfunkparlament jedenfalls nicht angekommen. Die Frage ist, welcher höherer Sinn dahintersteckt, dass zwei unabhängige Gremien sich durch dieselbe Materie ackern und am Ende immer zu der Überzeugung gelangen, der Intendant mache alles richtig.

### **Doppelstrukturen und unklare Zuständigkeiten**

Eine weitere Merkwürdigkeit: Dem WDR-Rundfunkrat müssen Programmvorhaben vorgelegt werden, die mehr als 2 Mio Euro kosten. Diese Vertragsentwürfe gehen zunächst an den Verwaltungsrat, der dem Rundfunkrat wie üblich eine knappe Empfehlung übermittelt. Mit Programmverträgen unterhalb dieser Schwelle wird der Rundfunkrat nicht mehr behelligt, dafür der Verwaltungsrat. Das Finanzgremium wird über die „Herstellung und Lieferung“ von Programmen, die mehr als 200.000 Euro kosten, unterrichtet. Die Verträge darf sich der Verwaltungsrat aber nur anschauen, auf dessen Zustimmung ist der Intendant nicht angewiesen. Es geht um Programm, und da hat der Verwaltungsrat – wie wir schon wissen – nichts zu sagen. Warum er dennoch „unterrichtet“ wird, während der Gesetzgeber vor dem Programmrat die Schwarzblende zieht, ist ein Rätsel. Vielleicht kann Machiavelli es lösen.

Die Zustimmung des Verwaltungsrats braucht der Intendant für Verträge des WDR-Spitzenpersonals unterhalb der Direktorenebene, für die außertariflich bezahlten Mitarbeiter. Das gilt auch und gerade für die journalistischen Mitarbeiter. Von anstehenden Veränderungen in den Schaltstellen der Programme wird der Verwaltungsrat auf diesem Weg frühzeitig informiert; das sogenannte Programmrat Rundfunkrat mitsamt seinem Programmausschuss aber lässt man im Zustand seliger Ahnungslosigkeit. Warum? Das WDR-Gesetz sieht es so vor. Glücklicherweise gibt es Zeitungen und Fachdienste wie die „Medienkorrespondenz“ und „epd medien“, die Rundfunkrat und Programmausschuss über wichtige neue Programm-Macher zeitnah informieren. Gut, dass es die gibt. Es ließen sich weitere seltsame Regelungen auflisten. Etwa die, dass sich der Intendant die Aufsichtsratsmitglieder der Tochtergesellschaften laut dem Mitte 2019 von der CDU/FDP-Landesregierung geänderten WDR-Gesetz selbst aussuchen soll. Eine besonders raffinierte Form der Sender- und Unternehmenskontrolle, von der vermutlich sogar Machiavelli noch hätte lernen können.

Was heißt das für die Binnenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks? Gremien anderer Sender könnten einwenden: Heult doch nicht so rum, bei uns läuft alles prima, wir arbeiten bestens zusammen. Alles ein WDR-Ausreißer? Die Sicht wäre schon deshalb zu kurz gegriffen, weil Gesetze und Regelungen für gute und schlechte Zeiten, für gute und schlechte Gremien taugen müssen, besonders für die schlechten. Beim WDR wird sich die Kooperation mit dem seit Dezember 2019 neu zusammengesetzten Verwaltungsrat hoffentlich wesentlich verbessern, bei anderen vielleicht verschlechtern. Auf jeden Fall sind die Beispiele ein Beleg für die schlichte Management-Weisheit, dass Doppelstrukturen und unklare Zuständigkeiten zwangsläufig zu Verwerfungen und Konflikten führen müssen.

### **Die Gremien müssen sich von der Abnick-Aura befreien**

Trotz allem ist festzuhalten: Es gibt keine bessere Idee zur staatsfernen Kontrolle als die durch gesellschaftlich relevante Gruppen und Verbände. Selbst im kritischen Karlsruhe hat das Konzept grundsätzlich Anerkennung gefunden. Hinweise der Verfassungsrichter im wegweisenden ZDF-Urteil (2014) hat die damalige rot-grüne Regierung von Nordrhein-Westfalen im Landtag ernsthaft aufgegriffen und in das WDR-Gesetz geschrieben: mehr Vielfalt in den Gremien, Amtszeitbegrenzungen gegen die „Versteinerung“ der Mitgliedschaft, Experten im Verwaltungsrat, eine Pflicht zur Fortbildung. Nachahmenswert für andere Bundesländer. So großartig die Idee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, gerade auch in den heutigen Zeiten von Fake News und Lügen-Bots, so wichtig ist aber auch eine stringente Gremienkontrolle. Die Rundfunkbeitragszahler müssen sicher sein können, dass die Sender mit Blick auf das Programm und die Finanzen genau geprüft werden, dass die Gremien die Garanten für ihre Interessen sind. Die Gremien müssen sich von der Abnick-Aura befreien. Das heißt mehr, nicht weniger Aufsicht.

Die verbleibenden Widersprüche in den Vorschriften und Gesetzen könnten behoben werden. Das wäre eine gesetzgeberische Aufgabe, die Sorgfalt erfordert. Lässt sich so das Thema Machiavelli und Selbstkontrolle schließen? Nicht ganz. Die Gremiendoppelstruktur stammt unhinterfragt aus der Gründungsphase des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hätte die Konstruktion heute noch eine Chance, wenn die Aufsicht

neu konzipiert werden müsste? Käme man auf die Idee, ein Kontrollsystem mit Binnenkonkurrenz einzurichten, das nur bei optimaler Kooperation funktionieren kann? Das darüber hinaus ein System ist, dessen Entscheidungsebenen sich der Öffentlichkeit erst nach einem längeren Studium erschließen? Das Publikum wendet sich zumeist an „den Rundfunkrat“.

### **Nur wenige Probleme ließen sich so leicht lösen**

Zeitgemäß wäre es, die Senderaufsicht *einem* Kontrollgremium zu übertragen. Der Rundfunkrat als das von gesellschaftlichen Kräften getragene Gremium könnte einen mit Experten besetzten Haushalts- und Finanzausschuss bilden, um Entscheidungen vorzubereiten, die bisher dem Verwaltungsrat überlassen sind. Der Ausschuss hätte so eine wichtige Funktion. Dem neunköpfigen Verwaltungsrat einen Programmausschuss mit Kompetenzen in der Programmberatung zur Seite zu stellen, wäre hingegen eine kompliziertere Operation mit Blick auf die gesellschaftliche Zusammensetzung.

Natürlich gibt es drängendere Probleme als die Veränderung der Gremienstruktur, etwa die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, bei der man mit der verpatzten Indexierung gerade eine Chance vertan hat, oder die Digitalisierung und die damit zusammenhängenden Veränderungen der Medienlandschaft. Doch nur wenige Probleme ließen sich so leicht lösen wie die Gremienstruktur. Die Länder können allein entscheiden, ob sie die Kontrolle – unter Beachtung der Karlsruher Vorgaben – neu organisieren wollen. Dazu ist, zumindest bei den ARD-Sendern, kein Staatsvertrag, keine Einstimmigkeit der Länder erforderlich.

Divide et impera wird für öffentlich-rechtliche Sender jedenfalls kein Schlüssel zum Erfolg sein. Hat Machiavelli Alternativen anzubieten? Vielleicht: „Es ist nicht weise, das zu verteidigen, was man ohnehin aufgeben muss“ – oder sollte.

27.02.2020/MK