

Quelle: <https://historische-kommission.ard.de/wp-content/uploads/2020/11/2.2.2-Buch-Wem-geh%C3%B6rt-der-Rundfunk.pdf>

Als Video auch auf <https://historische-kommission.ard.de/symposium-wem-geh%C3%B6rt-der-rundfunk-gesellschaftliche-teilhabe-und-kontrolle-am-4-und-5-mai-2017/>

Vortrag

Grundlagen gesellschaftlicher Teilhabe in der Bundesrepublik und in anderen Ländern Europas

Dr. Werner Hahn

Die Frage, mit der die Tagung überschrieben ist: „Wem gehört der Rundfunk?“, ist eigentlich ganz einfach zu beantworten:

Der Rundfunk gehört den Bürgerinnen und Bürgern in der Bundesrepublik Deutschland. Der Mitteldeutsche Rundfunk gehört den Bürgerinnen und Bürgern in den Ländern Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Das ZDF gehört uns allen gemeinsam, weil es von 16 Ländern getragen wird. Selbst das DeutschlandRadio gehört den Bürgerinnen und Bürgern, vermittelt allerdings dann noch durch ein paar andere Stufen. Die Frage ist deswegen einfach, weil die sogenannten Mütter oder Muttergemeinwesen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Länder sind. Rundfunk ist ja ohnehin etwas Virtuelles. Die Anstalten sind, wenn Sie so wollen, Treuhänder des Rundfunks, sie realisieren den Rundfunk. Sie haben sich nicht selbst geschaffen. Sie können sich auch nicht selbst abschaffen. Wenn beispielsweise tiefgreifende Veränderungen wie etwa Fusionen gefordert werden, ist schlicht festzustellen, dass die Anstalten dies nicht leisten können, das können nur die Gemeinwesen, die dahinterstehen, also die Länder. Und die Länder, die die Anstalten geschaffen haben, können sich auch nicht einfach umgestalten, da auch die Länder sich nicht selbst gehören, obwohl das manchmal in der Politik außer Acht zu geraten scheint. Insofern bleibt ja nur derjenige übrig, dem die Länder gehören. Und das sind wir alle. Wir als Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Landes.

Das ist der Unterschied zum privaten Rundfunk. Da weiß man in der Regel, wem er letztendlich gehört. Da gibt es große Kommissionen, die sich darüber Gedanken machen, ob nicht zu viel Rundfunk zu Wenigen gehört. Doch der private Rundfunk hat – im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk – nur einen Sinn und Zweck, der gleichermaßen legal wie legitim ist. Er ist dafür da, Gewinne zu generieren. Nichts anderes. Das was ihn auch ausmacht, weswegen er auch unter besonderer Beobachtung insbesondere fürsorglicher Landesmedienanstalten steht, ist der publizistische Nebeneffekt seiner Existenz. Natürlich soll er auch zur Vielfalt beitragen.

Aber privatwirtschaftlich gegründet wurde er nicht mit dem Ziel publizistischer Vielfalt, sondern mit dem Ziel der Gewinnmaximierung. Im Gegensatz dazu ist beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Ziel in den Gesetzen festgelegt, nämlich die Gemeinwohlorientierung. Das ist nichts Besseres, nichts Schlechteres, das soll keine gesteigerte Wertigkeit vermitteln, sondern es ist einfach nur ein Fakt. Dort ist die publizistische Seite der gewollte Nebeneffekt, mit dem man überhaupt erst Geld machen kann, während beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk die publizistische Seite in all ihrer Breite der Hauptzweck ist.

Deswegen ist es symptomatisch, wenn bestimmte Vertreterinnen und Vertreter insbesondere der Printmedien – auch ausgewachsene Herausgeber der FAZ können der Versuchung offensichtlich kaum widerstehen –, aber auch der Politik einen Kampfbegriff nutzen: Staatsrundfunk beziehungsweise Staatsfernsehen. Es gibt kaum einen Artikel von Herrn Steltzner im FAZ-Wirtschaftsteil, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht als „Staatsrundfunk“ oder „Staatsfernsehen“ skizziert wird. Allerdings ohne Anführungszeichen versteht sich. Dass das so geschieht, ist bei Herrn Steltzner zu Recht Ausdruck der

Pressefreiheit. Bei Politikerinnen und Politikern in unserem Lande Ausdruck der Meinungsfreiheit. Man darf das so sagen. Es wäre ja noch schöner, wenn auch dort schon eine Gesinnungspolizei zuschlagen würde und bestimmt, dass das keiner mehr sagen darf, weil die Fakten nicht stimmen. Die Fakten stimmen aber in der Tat nicht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist kein Staatsrundfunk. Er ist geradezu das Gegenteil dessen, was einen Staatsrundfunk ausmacht, weil er laut seiner gesetzlichen Anlage unabhängig zu sein hat. Ob diese Unabhängigkeit durchgängig bewahrt wird – von den Akteuren, von den Gremien und darin vertretenen Politikerinnen und Politikern aller und jeder Couleur –, ist eine andere Frage, auf die ich noch eingehen werde.

Ich meine, in keinem anderen europäischen Land – jedenfalls habe ich keines gefunden – gibt es eine vergleichbare gesetzlich garantierte gesellschaftliche Verankerung und Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Staat wie in Deutschland.

Die BBC mag nach wie vor vielen bei uns als Vorbild gelten. Ich will verschiedene Skandale bewusst ausklammern, die uns bisher Gott sei Dank erspart geblieben sind. Aber rein theoretisch ist die BBC sicherlich ein Vorbild für uns, in vielerlei Hinsicht jedenfalls. Aber eine nennenswerte gesellschaftliche Teilhabe, so wie sie in Deutschland geregelt ist, habe ich dort noch nicht gefunden. Weder in der bisherigen Form, mit dem BBC-Trust – dort waren nach meiner Kenntnis keinesfalls gesellschaftlich relevante Gruppen vertreten, sondern Menschen, die vom Staat entsandt wurden –, noch in der Form der sogenannten Ofcom. Die besteht erst Recht nicht aus interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sondern aus über 800 dafür angestellten Medienregulierern. Für mich eine schreckliche Vorstellung: eine Aufsichtsbehörde mit 800 Menschen über dem Gebilde von ARD und ZDF. Aber da ist jedes Land seines Glückes Schmied. Proteste dagegen sind mir nicht bekannt.

Auch nicht aus Frankreich übrigens. In Frankreich hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch einen gewissen Stellenwert. Aber dort ist es, glaube ich, schon immer üblich gewesen, dass Intendantinnen und Intendanten nicht von Gremien gewählt, sondern letztendlich vom Präsidenten bestimmt werden. Auch in unserem Nachbarland sind mir Protestmärsche auf den Champs-Élysées dagegen nicht bekannt. Die Regelungen werden hingenommen und so offenbart sich in jedem Land eine eigene Historie. Interessant nur, ohne dass ich damit nur ansatzweise die polnischen Verhältnisse schön reden will, dass dort plötzlich das unter anderem existierende Problem des staatlichen Durchgriffs auf den Rundfunk, der damit ja mittelbar zum Staatsrundfunk, vielleicht sogar unmittelbar zum Staatsrundfunk wird, von uns problematisiert wird. In Frankreich sehen wir das und schweigen. In einer Situation, in der ARTE davon betroffen war, hat sich der damalige ARTE-Präsident Jobst Plog zu Wort gemeldet. Zu Recht, wie ich fand.

Oder in Italien: Da sind die Verhältnisse, was die RAI und das Stichwort gesellschaftliche Teilhabe anbelangt, jedenfalls keinesfalls besser, sondern eher schlechter.

Werfen wir einen Blick auf Österreich. Dort gibt es einen sogenannten Publikumsrat, der als Stiftung angelegt ist, wenn ich das richtig verstanden habe. Es gibt einen Stiftungsrat, der wohl staatlich besetzt wird, zum Teil aber auch vom Publikumsrat. Dieser Publikumsrat setzt sich aus Vertretern gesellschaftlicher Organisationen und aus von Seiten des Bundeskanzlers ausgewählten Repräsentanten verschiedener anderer gesellschaftlicher Institutionen zusammen. Bisher, oder bis vor einiger Zeit, konnte der Publikumsrat sogar darauf verweisen, dass Teile von ihm durch das Publikum unmittelbar gewählt werden. Diese Vorschrift ist aber, wenn ich es richtig sehe, abgeschafft worden. Jedenfalls habe ich sie im aktuellen ORF-Gesetz nicht wieder gefunden.

In Österreich gibt es also ein System, das ansatzweise mit dem deutschen vergleichbar ist, aber die Rechte des Publikumsrates sind in keiner Weise vergleichbar mit den herausragenden Rechten der Gremien bei ARD und ZDF. Hier wird seitens des

Staates bestimmt, welche gesellschaftlich relevante Organisationen berechtigt sind, Vertreter in die – anstaltsdeutsch – „mit voller Organqualität ausgestatteten Gremien“ zu entsenden. Wer entsandt wird, ist aber Sache der genannten Organisation. Jedenfalls grundsätzlich und inzwischen etwas mehr als noch vor einigen Jahren.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist nicht vom Himmel gefallen, sondern hat sich - darauf hat der Vorsitzende schon hingewiesen – in bald 70 Jahren entwickelt. Ausgangspunkt war die Zerschlagung des Reichsrundfunks und die Idee der Alliierten, in den von ihnen verwalteten Sektoren einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk neuer Prägung zu schaffen und gleichzeitig zu vermeiden, dass der Staat einen überbordenden Einfluss haben könnte. Deswegen wurde der NWDR unter anderem für die britische Zone geschaffen. Der Süddeutsche Rundfunk für die amerikanische Zone, der Südwestfunk für die französische Zone. Daraus wurden dann in den 50er Jahren – zum Teil sogar schon Ende der 40er Jahre, wie beim Hessischen Rundfunk – durch Rundfunkgesetze der Länder die Anstalten im Großen und Ganzen, wie wir sie heute auch kennen. Es gab Fusionen durch die sie tragenden Länder. Aber es hat sich nicht sonderlich viel geändert. Insbesondere nicht bei den rechtlichen Grundlagen. Denn Gremien gab es damals und gibt es heute.

Wichtig war den Alliierten, insbesondere den Engländern, aber auch allen, die sonst mit Rundfunk professionell zu tun hatten, dass es weder Durchgriffsrechte des Staates noch der Gremien ins Programm geben sollte. So ist in den Rundfunkgesetzen nach wie vor geregelt, dass Gremien für die nachgelagerte Programmkontrolle zuständig sind, aber nicht im Vorhinein bestimmen können, was gesendet wird und was nicht. Jedenfalls nicht konkret. Ohne das Bundesverfassungsgericht hätte sich die Rundfunklandschaft, hätte sich die Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland nicht so entwickelt, wie es bis heute der Fall ist. Denn das System war durchaus anfällig: Unzulässige staatliche Lenkungsversuche, die Auseinandersetzung um die Gründung des ZDF, Stichwort Adenauer-Fernsehen, und die NDR-Krise Ende der 70er Jahre sind nur zwei Beispiele.

Es war durchaus nicht immer so, dass die Politik ihren eigenen Gesetzen, insbesondere dem Grundgesetz, Folge geleistet hätte. Insbesondere die CDU empfand beispielsweise die Meinungsbildung durch die damalige ARD Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre als zu einseitig. Man wollte dann einen privaten Sender dagegen stellen, und es bedurfte eines Einspruchs des Bundesverfassungsgerichtes, um diese Pläne zu verhindern und damit die Geburtsstunde des ZDF einzuläuten. Die Berichterstattung des Norddeutschen Rundfunks passte insbesondere den Landesregierungen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen nicht in ihre politische Richtung, so dass zunächst Schleswig-Holstein den Staatsvertrag kündigte. Es war dann des glücklichen Umstandes guter Juristinnen und Juristen insbesondere auch beim Bundesverwaltungsgericht zu verdanken, dass die Kündigung des Landes Schleswig-Holstein lediglich als Austrittskündigung angesehen wurde und dieses für eine eigene Landesrundfunkanstalt damals und heute zu kleine Land damit auf sich selbst gestellt gewesen wäre.

Dies erhöhte den Druck, sich auf einen neuen NDR-Staatsvertrag zu verständigen, der in der Theorie wesentlich besser war als der alte, und dessen Grundzüge auch heute noch gelten. Dieser wurde dann auch Vorbild für den Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk. Die Theorie wurde also überarbeitet, das heißt aber nicht, dass die Praxis automatisch besser geworden wäre. Die Praxis verhielt sich über Jahrzehnte mehr als einmal in verfassungswidriger Weise, obwohl der NDR-Staatsvertrag in seiner Gestaltung Anfang der 80er Jahre festlegte, dass im Verwaltungsrat keine Politik-Vertreter sitzen durften. Dennoch galt es als ungeschriebenes Gesetz bis Anfang der 90er Jahre, dass wenn in Niedersachsen die Regierung wechselt, sich das auch auf die Position des Intendanten niederschlägt. Offen gesagt: Verfassungswidriger geht es gar nicht. Das lief unter den Augen der Öffentlichkeit ab. Proteste, außer in bestimmten Fachpublikationen,

sind mir nicht bekannt. Und all das geschah mit Hilfe der Gremien.

Eine für mich nach wie vor nicht nachvollziehbare offensichtlich unsichtbare Hand wirkte auf die Gremien des Norddeutschen Rundfunks in folgendem konkreten Fall ein: Es gab einen Intendanten Professor Schiwy, der hatte sein berufliches Glück sicherlich auch mit Hilfe konservativer Kreise gemacht, der abgelöst werden musste. Herr Schiwy wurde bei vollen Bezügen in den Ruhestand geschickt und sein Vertreter, Jobst Plog von der SPD, wurde, weil das der Wunsch des neuen Ministerpräsidenten in Niedersachsen, eines gewissen Gerhard Schröder, war, Intendant. Diesen Vorgang hätte Herr Schröder gar nicht alleine bewerkstelligen können, aber er fand Mittel und Wege – angeblich drohte er mit der Kündigung des Staatsvertrages –, die damaligen Gremien des Norddeutschen Rundfunks dazu zu bewegen, mit Herrn Schiwy eine Auflösungsvereinbarung verhandeln zu lassen und Herrn Plog ins Amt zu heben.

Das hat dem Sender unterm Strich nicht geschadet, aber es bleibt dennoch ein bemerkenswerter Vorgang. Es war auch nicht so, dass diese politische Vorherrschaft nur auf Intendantenebene praktiziert wurde, sondern sie wurde beim Norddeutschen Rundfunk bis Mitte der 90er Jahre bis auf Programmbereichsleiterenebene exekutiert. Es gab einen links, einen rechts und umgekehrt. Immerhin hat Jobst Plog diese Handhabung zusammen mit anderen sukzessive abgeschafft, auch mit Hilfe des Verwaltungsrates, der später behauptete, die Veränderung natürlich selbst erfunden zu haben. Dennoch hat es dazu geführt, dass es, soweit ich es überblicken kann, jedenfalls diese deutlichen Zuordnungen mit Stellvertreterregelungen und klarer politischer Verortung des jeweiligen Amtsinhabers oder der jeweiligen Amtsinhaberin, so seit gut 20 Jahren im NDR nicht mehr stattgefunden hat.

Als der Nachnachsfolger von Herrn Schröder, Christian Wulff, das Amt übernahm, bestärkte er den Norddeutschen Rundfunk nicht in seiner Unabhängigkeit, sondern er hatte den Plan, wenn er schon nicht den Intendanten bestimmen konnte, unter Hinweis auf die mögliche Alternative den NDR-Staatsvertrag zu kündigen, für einen Umbau der Gremien sorgen zu wollen. Er hatte die Absicht, wie in einem Papier der Staatskanzlei nachzulesen war, den Verwaltungsrat, der seinerzeit wie heute zwölf Mitglieder hat, der Einfachheit halber nicht mehr vom Rundfunkrat in toto wählen lassen, sondern sechs Mitglieder sollten von den Ländern, die den Norddeutschen Rundfunk trugen, entsandt werden, so dass nur noch sechs Personen vom Rundfunkrat hätten gewählt werden können. Das Urteil zum ZDF-Staatsvertrag, auf das ich noch komme, gab es noch nicht. Glücklicherweise fand man das Papier aus Hannover „auf der Treppe“ und konnte intervenieren. Es ist im Anschluss so geblieben, wie es auch heute noch ist. Als „Abwehr-Kompromiss“, ich bekenne mich dazu, habe ich damals vorgeschlagen, den Ländern jeweils eine Vertretung im Verwaltungsrat zu ermöglichen, aber ohne jedes Stimmrecht, genauso wie sie auch die Möglichkeit haben, durch einen Vertreter im Rundfunkrat an dessen Sitzungen teilzunehmen. Wenn das, wie es bei fast allen Anstalten der Fall ist, in dem programmnäheren Gremium, nämlich beim Rundfunkrat rechtlich möglich ist, sollte es im Verwaltungsrat auch möglich sein, jedenfalls verfassungsrechtlich. Auf diese Weise konnte manches Misstrauen abgebaut werden, denn man konnte so seitens der Staatsvertreter erkennen, dass auch in diesen Sitzungen nur mit Wasser gekocht wird und keine überbordenden Geheimnisse in diesen Sitzungen diskutiert werden. Es hat jedenfalls zur Entspannung des Verhältnisses zwischen den Ländern und dem Norddeutschen Rundfunk, insbesondere zu einer Entspannung des Verhältnisses zwischen Niedersachsen und dem NDR, beigetragen.

Ich erwähnte es schon: Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum ZDF-Staatsvertrag im März des Jahres 2014 war es jahrzehntelang als geradezu Gott gewollt angesehen worden, dass im ZDF nochmal andere Spielregeln galten – sei es unter dem Intendanten Stolte, sei es unter seinen Nachfolgern. Insbesondere die Länder hatten sich dort bei Abstimmungen ein Quorum vorbehalten, das ich sonst bisher in keinem anderen

Gesetz gefunden habe, was vielleicht deswegen schon verdächtig war, nämlich eine sogenannte Dreifünftel-Mehrheit. Es gibt Dreiviertel-Mehrheiten, Zweidrittel-Mehrheiten, absolute Mehrheiten, einfache Mehrheiten, aber mit einer Mehrheit von drei zu fünf wird im deutschen Recht selten eine Entscheidung getroffen. Mit einer Dreifünftel-Mehrheit mussten die vom Fernsehrat zu wählenden Vertreter des Verwaltungsrates bestimmt werden, aber dort im Verwaltungsrat hatten die von den Ländern und vom Bund entsandten Mitglieder per se eine solche auch dort geltende Mehrheit, so dass sie gemeinsam auf jeden Fall wichtige Personalentscheidungen, insbesondere die Intendantenwahl, aber auch Direktorenentscheidungen blockieren konnten. Ein Fall, den Sie alle noch in Erinnerung haben, ist verbunden mit dem Namen des Kollegen Nikolaus Brender. Dieser Fall führte dazu, dass die Blockade gegen seine Wiederberufung, die der damalige Intendant Schächter vornehmen wollte, und die insbesondere vom ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten Koch angeführt wurde, plötzlich – wie man heute sagen würde – die Frage des ZDF-Staatsvertrages auf die politische Agenda hob.

Wenn man vorher zur Frage der Verfassungsmäßigkeit dieses Staatsvertrages etwas publiziert hatte, nahm es eigentlich kaum jemand zur Kenntnis. Als ich gebeten wurde, dies in der FAZ zu tun, wurde ich später insbesondere von ARD-Kollegen aufs Äußerste gescholten, wie ich denn dazu käme, diese Passagen des ZDF-Staatsvertrages für verfassungswidrig zu halten. Es war einfach politischer „Komment“, dass nicht sein durfte, was hätte sein müssen, dass nämlich die Vertreter insbesondere des Staates sich hätten zurückziehen müssen aus den Mehrheitspositionen der ZDF-Gremien.

Allerdings gestaltet es sich nicht sonderlich einfach in Deutschland einen Staatsvertrag, wenn er von mehreren Ländern vereinbart worden ist, aufzuheben. Man kann ihn kündigen, das ist aber meist die schlechtmöglichste Variante, weil dies Übergangsregelungen nach sich zieht und vor allem muss man im Falle einer Kündigung wieder einen neuen Vertrag abschließen, und das geht wiederum nur einstimmig. Damals hätten Bundestagsabgeordnete klagen können, wenn sie einen bestimmten Anteil von Sitzen im Bundestag gehabt hätten. Klagebereit waren die Linken und die Grünen. Es fehlten einige Stimmen, die aber seitens der SPD-Fraktion „verweigert“ wurden. Die damalige Justiziarin der SPD-Fraktion, die heutige Wirtschaftsministerin Brigitte Zypries, erklärte mir: „Ja, da wollen wir doch Herrn Beck erstmal den Vortritt lassen.“ Kurt Beck, damals Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder und wie durch Zufall nicht nur Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, sondern auch Verwaltungsratsvorsitzender des ZDF, dachte zunächst nicht daran, den Staatsvertrag in Frage zu stellen. Er hat aber immerhin versucht, ihn zu ändern, biss aber auf Granit, insbesondere auf Seiten der CDU-regierten Länder. Zum Schluss hat es das Land Rheinland-Pfalz zusammen mit der frisch gewählten SPD-Regierung in Hamburg auf sich genommen, das Bundesverfassungsgericht anzurufen und dafür zu sorgen, dass die obersten Richter der Republik die Möglichkeit hatten, auch einige Pfähle für die künftige Zusammensetzung der Gremien einzuschlagen.

Nun sind immerhin Mindeststandards vorhanden. Es gibt inzwischen ebenfalls einen neuen ZDF-Staatsvertrag. Man hätte sich wünschen können, dass dieses und jenes vielleicht noch konsequenter seitens Karlsruhe geregelt wäre, aber es ist ja auch gut, dass nicht wir die Richter sind, sondern dass auch die Richter letztendlich durch Vertreter von uns gewählt werden und wir nicht unmittelbar Urteile schreiben können. Wenn ich mir jedoch etwas hätte wünschen können, dann hätte ich dafür plädiert, dass Regierungsvertreter in Gremien nichts zu suchen hätten. Bei Parlamentariern sieht es anders aus, darüber kann man durchaus streiten. Ich wäre, was sonst nicht immer der Fall ist, näher bei dem abweichenden Votum des Richters Andreas Paulus gewesen, der da konsequenter war als die Mehrheit – aber sei es drum, das ist Vergangenheit. Das Verfassungsgericht hat gesprochen, und das gilt.

Dies ist jetzt gut drei Jahre her, aber es gibt nach wie vor eine Körperschaft des

öffentlichen Rechts, nämlich das DeutschlandRadio, das immer noch einen über die Grenzen des Verfassungsrechts hinaus staatlicherseits dominierten Verwaltungsrat hat. Ein neuer DeutschlandRadio-Staatsvertrag, der in Zusammenarbeit der Länder verabschiedet wurde, ist aktuell im parlamentarischen Verfahren und wird, wenn ich es richtig im Kopf habe, im September dieses Jahres auch in Kraft treten. Aber man muss es sich einmal vorstellen: Im März 2014, also vor gut drei Jahren, entschieden die Richter in der Causa Brender, dass es so nicht gehe. Und jetzt soll beim DeutschlandRadio ein Intendant gewählt werden, und das – wenn man den veröffentlichten Meldungen dazu Glauben schenken darf – insbesondere auf Betreiben zweier sozialdemokratischer Politiker, von Herrn Eumann aus NRW und Herrn Böhning aus Berlin. Beide Mitglied im Verwaltungsrat, in dem sie aus meiner Sicht eigentlich gar nichts zu suchen haben, aber de lege lata – also nach dem heutigen Gesetz – durchaus da drin sein dürfen. Sie sollen sich angeblich für einen Kandidaten aussprechen, den aber das andere Organ, der Hörfunkrat angeblich nicht unbedingt will. Dass nun gerade staatliche Vertreter dort die Pace machen, muss verwundern, nachdem eigentlich das Verfassungsgericht vor gut drei Jahren gesagt hat, dass es so nicht geschehen darf. Dass andererseits aber Intendantinnen und Intendanten der ARD und des ZDF das mitmachen, überrascht mich gleichermaßen.

Es bleibt zu hoffen, dass die zuvor angesprochenen Vollzugsdefizite des geltenden Rundfunkrechts zumindest im Zusammenhang mit den Rechten der Gremien abgebaut werden. So ist die Ausstattung der Gremienbüros nach wie vor von Anstalt zu Anstalt unterschiedlich. Sie werden sich fragen, wieso springt der jetzt von der Verfassungswidrigkeit des Staatsvertrages des DeutschlandRadios zu so etwas „Banalem“ wie einem Gremienbüro.

Nun, die Gremien sind so etwas wie unsere Vertreter als Eigentümer des Rundfunks. Der Staat darf diese Rolle gerade nicht einnehmen. In diesem Sinne sind die Gremien dazu berufen, sowohl die personelle Struktur einer Anstalt zu gestalten, als auch die finanzielle Struktur zu überwachen, quasi den Rahmen vorzugeben. Deswegen sind sie für mich, auch wenn Lebensversicherungen heute nicht mehr das sind, was sie mal waren, die „Lebensversicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“. Ich will aber nicht verschweigen, dass ich diese Sichtweise nicht immer hatte.

Als ich 1987 als Referent des Intendanten Friedrich Nowotny das erste Mal an einer Gremiensitzung – einer Sitzung des Rundfunkrates des Westdeutschen Rundfunks – teilnahm, betrat ich eine Welt, die ich als früherer Redakteur, Moderator und Reporter weder verstehen konnte noch – offen gesagt – verstehen wollte. Es war mir ein Rätsel, wieso dort mitunter nette Menschen über Dinge sprachen, die wir im Programm entweder anders sahen oder einfach so machten, wie wir sie für richtig hielten. Dort wurden Diskussionen über einzelne Sendungen und über Programmschemata auf einer Abstraktionshöhe geführt, der ich nicht folgen konnte.

Es gab für mich seinerzeit – das mag aber auch vielleicht in den personellen Konstellationen im WDR gelegen haben – relativ wenig Verständnis für die Arbeit der Gremien. Offen gesagt habe ich sie eher als hinderlich angesehen. Das hat sich dann beim Norddeutschen Rundfunk geändert. Es gab und gibt dort ein anderes Verhältnis zwischen der, wie es im Anstaltsdeutsch heißt, Leitung des Hauses und den Gremien. Es ist ein stärkeres Miteinander als ein Gegeneinander, durchaus unter Wahrung der gegenseitigen Positionen. Nach einigen Jahren fiel mir der Vergleich ein, dass die Gremien so etwas wie die „Lebensversicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ sind, denn natürlich können Intendantinnen und Intendanten, Direktorinnen und Direktoren, oder wer auch immer nicht alleine nach Gusto bestimmen, wie eine Anstalt zu leiten ist. Das wäre ja eine Gegebenheit, die gerade nicht der Fall sein sollte, weil zu viel Macht in einer Hand liegen würde. Es bedarf vielmehr eines Gegengewichtes, eben einer gesellschaftlichen Rückversicherung.

Letztendlich leitet sich insbesondere vom Rundfunkrat alle Macht in einer Anstalt ab, denn der Rundfunkrat kann die Intendanten und Intendantinnen wählen, er kann sie aber auch wieder abwählen. Das passiert glücklicherweise selten, aber es ist schon geschehen. Und das nicht nur aus Gründen eines politischen Wechsels, sondern auch, weil sich Ansichten diametral widersprechen.

Wenn ein Gremium diese Befugnisse hat, ist es für mich das oberste Gremium, von dem sich alle Macht ableitet, was auch gewünscht ist, weil dieses Gremium in bekannter Weise zusammengesetzt ist, nämlich in erster Linie durch gesellschaftlich relevante Organisationen beziehungsweise deren Vertretern. Wenn dieses Gremium aber eine so wichtige Aufgabe hat, muss das Gremium auch in der Lage sein, sich auf Augenhöhe mit den Profis auf der anderen Seite auseinanderzusetzen. Wenn wir es mit einer reinen – Sie entschuldigen das Wort – „Laienspieltruppe“ zu tun hätten, wäre diese Augenhöhe jedenfalls nicht vorhanden. Das gut gemeinte System würde ad absurdum geführt. Nun könnte man darüber nachdenken und zum Teil ist es auch geschehen, durch Sollvorschriften, wie mittlerweile beim WDR zuletzt für den Verwaltungsrat sogar durch Mussvorschriften. Man könnte also darüber nachdenken, ob die Organisationen, die benennen, beziehungsweise der Rundfunkrat, wenn er den Verwaltungsrat wählt, nicht nur auf Ausgewogenheit des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen Männern und Frauen achten müssen, sondern dass auch auf ein bestimmtes Level an Sachverstand in den Gremien geachtet wird. Also Menschen auszuwählen, die sich mit Medienwirtschaft, Betriebswirtschaft, Technik, Kultur und den weiteren Schwerpunktfeldern auskennen. Vielleicht könnte, aber das ist selbstverständlich rein parteiisch, auch ein Jurist oder eine Juristin nicht schaden.

Ich bin gespannt, welche Erfahrungen der WDR mit dieser Methode der Besetzung macht. Für mich wäre es jedenfalls ein Weg zur Professionalisierung der Gremien. Wenn dieser Weg nicht eingeschlagen wird oder es in Gremien an Sachkunde mangelt, brauchen wir Menschen, die diese Sachkenntnis vermitteln. Und das können ja eigentlich nur Menschen sein, die die Gremien selbst auswählen. Es kann ja nicht sein, dass der Intendant sagt, hör Dir den mal an, der sagt Dir, wie es richtig ist. Das wäre zwar angenehm für den Intendanten, und ich will nicht ausschließen, dass das vielleicht im Laufe der Jahrzehnte hier und dort auch mal passiert ist, aber dem optimalen Sinn und Zweck wird es nicht entsprechen. Die Ausstattung der Institution, die den Gremien zur Seite steht, in erster Linie das Gremienbüro, gehört auf die Tagesordnung. Die Gremien sollten auch mehr Mut haben, dort, wo es bis jetzt nicht schon zulässig ist (bei Verwaltungsräten ist das in der Regel der Fall, bei Rundfunkräten nicht überall, aber auch das muss ja nicht das letzte Wort sein), zu bestimmten Fragen auch Sachverständige zu beauftragen. Nicht um ihre eigene Bedeutung unter Beweis zu stellen. Das wäre ein Grund, den ich nicht gelten lassen würde, sondern einfach bei bestimmten Angelegenheiten Rechte, die man hat, auch wahrzunehmen. Also ich würde zum Beispiel nicht über einen Vertrag abstimmen, dessen Inhalt ich nicht kenne. Wie sollte ich das auch tun? Ich meine, Vertrauen ist gut, aber Kontrolle ist besser. Dafür gibt es die Gremien doch. Wenn dann gesagt wird, ja das sind aber ganz sensible Inhalte, und da darf nichts von bekannt werden, sage ich, aber doch nicht gegenüber den Gremien. Das Selbstbewusstsein der Gremien gegenüber den jeweiligen Leitungen der Häuser ist meiner Meinung nach weiter ausbaufähig.

Längst nicht jedes Gremium nimmt die ihm von Gesetzes wegen eingeräumten Rechte auch umfassend und selbstbewusst wahr. So ist es wohl immer noch kein Allgemeingut innerhalb der ARD, dass selbstverständlich auch über den Abschluss von Programmverträgen für das sogenannte Werberahmenprogramm unter bestimmten Umständen von den Rundfunkräten zu entscheiden ist.

Derartige Verträge dürfen nicht einfach von den Intendantinnen und Intendanten an Geschäftsführer des Werberahmenprogramms abgeschoben werden. Denn die

Werbegesellschaften haben kein „eigenes Programm“. Die Programmflächen hat allein die Anstalt. Gleichwohl gibt es Kolleginnen und Kollegen, die bis vor kurzem die Meinung vertreten haben, nein, nein, das ist das Werberahmenprogramm, damit haben die Anstalten gar nichts zu tun. Das habe ich früher auch geglaubt, aber ein Blick ins Gesetz erleichtert die Rechtsfindung. Und das Gesetz ist doch sehr eindeutig.

Ich sagte es schon, die zuständigen Gesetzgeber sollten darüber nachdenken, wie der erforderliche Sachverstand in den Gremien noch besser als bisher sichergestellt werden kann. Sie sollten aber auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts insoweit beherzigen, als eine Versteinerung der Gremien ebenso schädlich ist, wie eine reine Befassung von Laien mit komplizierten Vorgängen des Anstaltsalltags. Wenn immer nur dieselben gesellschaftlich relevanten Organisationen ein Entsendungsrecht haben, kann das auf Dauer nicht gut sein. Es gibt zum Beispiel im Staatsvertrag des Norddeutschen Rundfunks eine Vorschrift, dass regelmäßig, das heißt alle fünf Jahre, die Länder die Angemessenheit und gesellschaftliche Relevanz der entsendungsberechtigten Organisation zu überprüfen haben, auch wenn es de facto nach meiner Erinnerung noch nie passiert ist. Aber immerhin, die Vorschrift gibt es und das ist ein erster Schritt. Es gibt inzwischen andere Rundfunkgesetze wie zum Beispiel beim Mitteldeutschen Rundfunk, wo sich Organisationen bewerben und auch praktisch hinzugewählt werden können. Beim Westdeutschen Rundfunk ist es so, dass der Landtag gemäß WDR-Gesetz nicht immer dieselben Organisationen als Treuhänder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aussuchen darf.

Ebenso sollten aber Gremienvertreter im Gesamtinteresse der Anstalt nicht zu lange im Rundfunkrat beziehungsweise Verwaltungsrat verweilen. Beim NDR wurde dies durch die Staatsvertragsnovelle des Jahres 2005, unter anderem von Christian Wulff, angestoßen. Ähnliche Regelungen finden sich inzwischen auch in anderen Rundfunkgesetzen wieder. Gremienarbeit sollte keine Lebenszeitaufgabe sein. Das sehen Betroffene, insbesondere Intendantinnen und Intendanten und Menschen, die mit Gremien zusammenarbeiten, anders als ich. Ich habe es früher auch anders gesehen. Es ist nur natürlich, wenn man ein eingespieltes Team ist, aber wenn man von außen auf das System schaut, nimmt es Wunder, dass manche Rundfunkratskarrieren 30 Jahre umfassen, wenn ich zum Beispiel an frühere WDR-Gremien denke. Eine Begrenzung auf zwei oder drei Wahlperioden halte ich persönlich für sinnvoll. Ein etwas in Ihren Ohren vielleicht böses Beispiel, das ich hierzu immer gerne anführe, ist der Umstand, dass – derzeit ist das Beispiel vielleicht nicht so gut – es selbst in den USA möglich ist, ein Staatsgebilde für maximal acht Jahre von ein und derselben Person regieren zu lassen. Dann sollte die Grenze auch bei Gremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ungefähr in dieser Gegend liegen, ob nun zehn oder 15 Jahre, darüber kann man streiten.

Schließlich und endlich: Gesellschaftliche Teilhabe sollte nicht allein über das Entsendungsrecht von Verbänden und Organisationen in Gremien verwirklicht werden. Das mag Sie überraschen, weil ich ja eben noch gesagt habe, die Gremien seien die „Lebensversicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, aber in den Gremien sind eben ausschließlich Repräsentanten bestimmter Organisationen und Gruppierungen. Die Nutzer selbst, Bürgerinnen und Bürger, die Hörfunk hören, Fernsehen sehen, Inhalte online nutzen, sind dort nicht unmittelbar vertreten. Ich habe auch kein Patentrezept, wie sie dort vertreten sein könnten. Aber eines ist sicher: Ihre Interessen haben wir alle hoch zu bewerten, aus meiner Sicht höher, als wir das gemeinhin tun. Denn wenn sich das Publikum einmal von uns abwenden sollte, dann nützen auch Gremien, Ministerpräsidenten und Landtage nichts. Dann könnte auch eine Institution wie das Bundesverfassungsgericht nicht mehr weiterhelfen. Ich spreche jetzt nicht von morgen oder übermorgen, sondern von einem langen Prozess. Wenn sich die Menschen flächendeckend von uns abwenden sollten, dann steht unsere Zukunft auf dem Spiel. Und wir machen das Programm doch nicht für uns, sondern wir machen es für die Menschen.

Es klingt banal, aber so ist es doch. Es ist Mut angebracht, sowohl bei den Kolleginnen und Kollegen in den Häusern, als auch bei den Gremien. Wir dürfen unsere Zuschauer und Zuschauerinnen, Nutzer und Nutzerinnen nicht unterfordern.

Ich habe manchmal den Eindruck, dass wir die Menschen nicht so ernst nehmen – übrigens auch programmlich –, wie wir dies tun sollten. Wie könnte eine solche Einbeziehung stattfinden? Wie gesagt, ich gebe nur Hinweise. Nehmen wir zum Beispiel junge Menschen, für die es nicht selbstverständlich ist, Fernsehen zu schauen. Lange Jahre wollte ich das selbst nicht glauben und dachte: „Ach die wieder. Fernsehen werden sie schon schauen.“ Aber sie haben meistens einen Laptop oder ein anderes Gerät, auf dem sie sich anschauen, was sie wollen. Jedenfalls haben sie kein festes Fernsehgerät und dennoch sollen sie im Monat, wenn sie nicht Bafög bekommen als Studierende, 17,50 € bezahlen. Nun fragen diese jungen Menschen, wieso denn eigentlich. Ihnen zu vermitteln beziehungsweise denjenigen, die Interesse daran haben, eine Chance zu geben, sich einzuklinken in das Wesen des Rundfunks in Deutschland und in einen Dialog mit den Programmverantwortlichen, halte ich nach wie vor für eine wichtige Sache. Man wird das nicht so machen können wie die Sozialwahlen, die derzeit abgehalten werden. Das wissen wir alle. Es ist vielleicht gut gemeint, aber das wäre – wie ich glaube – eine Überforderung aller Beteiligten. Warum denken die Häuser nicht daran, Foren für interessierte Menschen einzurichten, wo sich Programmverantwortliche interessierten Zuschauern und Zuschauerinnen, Nutzern und Nutzerinnen zur Diskussion stellen. Diese Gesprächsrunden sollten dann nicht als lästige Termine abgehakt werden, sondern es muss wirklich zugehört werden. Menschen, die Kritik an uns üben, müssen auch den Eindruck bekommen, dass diese Kritik gehört wird. Ich glaube, da besteht noch ein gewisser Nachholbedarf. Auch die Gremien – es soll ja nicht so verstanden werden, dass damit die Kompetenz der Gremien und ihre Zuständigkeiten eingeschränkt werden soll – aber auch die Gremien müssten eigentlich ein Interesse daran haben, ihre Arbeit interessierten Bürgerinnen und Bürgern transparenter zu vermitteln als früher. Es gibt inzwischen natürlich Pressemitteilungen, es gibt Zusammenfassungen. Aber wie das so ist: Es dürfte dem Normalbürger schwer fallen, unsere Anstaltssprache nachvollziehen zu können. Und ich glaube, wenn dort Fachleute aus den Häusern gebeten würden, dabei behilflich zu sein, das in einer adäquaten Art und Weise zu vermitteln, könnten wir jedenfalls den Vorwurf parieren, dass wir auch nur zum Establishment gehören und die wahren Anliegen der Menschen nicht so richtig ernst nehmen. Man könnte dafür jedenfalls sicherlich mehr machen, als es derzeit geschieht