

Walter Hömberg

## **Rundfunk der Bürger**

### **Anspruch und Wirklichkeit der gesellschaftlichen Kontrolle**

Journalisten und Medienleute haben keinen guten Ruf. Der Dichter Johann Michael Moscherosch bezeichnete sie als Fuchsschwänzer, Lumpen, Ohrenbläser und wies ihnen den schlechtesten Platz in der Hölle zu. Lassalle geißelte „ihre stupide Unwissenheit, ihre Gewissenlosigkeit, ihren Eunuchenhass gegen alles Wahre und Große in Politik, Kunst und Wissenschaft“. Für Bismarck waren sie Menschen, die ihren Beruf verfehlt haben, und Wilhelm II. sprach schlicht von verkommenen Gymnasiasten. In aktuellen Umfragen zum Prestige moderner Berufe landen die Journalisten meist auf den hinteren Plätzen. Sie teilen sich diese mit Offizieren, Politikern und Gewerkschaftsführern.

Auch mit dem Image des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es nicht zum Besten bestellt. Norbert Schneider, Direktor der Landesanstalt für Rundfunk in Nordrhein-Westfalen, hat es so formuliert: „Die faktischen Besitzer dieses Rundfunks wurden nach und nach die politischen Parteien. Sie nahmen sich, was die Gesellschaft liegen ließ und füllten insofern nur ein Machtvakuum aus. Doch sie nutzten diesen Einfluss immer entschlossener zur Stützung ihrer eigenen politischen Macht. Längst geht nichts mehr ohne sie oder gegen sie. Die ‚gesellschaftlich relevanten Gruppen‘, die eigentlich vorgesehenen Kontrolleure, sind überwiegend in parteipolitisch geprägten Freundeskreisen aufgegangen. Zwischen der Scylla der Staatsnähe und der Charybdis der wirtschaftlichen Abhängigkeit segelt der öffentlich-rechtliche Rundfunk mehr oder weniger auf dem Kurs der jeweiligen Mehrheitspartei.“

Eine solche kritische Sicht ist nicht neu. So veröffentlichte die „Süddeutsche Zeitung“ am 30. Juli 1975 einen Leitartikel mit dem Titel „Ausverkauf der Rundfunkfreiheit“. Er beginnt so:

„Schlechte Zeiten für die Rundfunkfreiheit: Es erweist sich zunehmend, dass für maßgebliche Politiker der etablierten Parteien die Rundfunkanstalten nichts anderes mehr sind als eine Art publizistischer Ableger von Regierungen und Parlamenten. Von der notwendigen ‚Staatsferne‘, von der das Bundesverfassungsgericht gesprochen hat, kann kaum noch die Rede sein. ‚Ausgewogenheit‘ aber ... ist für das Vorstellungsvermögen einflussreicher Politiker nichts anderes als die Übertragung der Regierungs- und Parlamentsmehrheit im jeweiligen Einzugsgebiet auf die immer mehr parteipolitisch getrimmte Zusammensetzung der Rundfunkkontrollgremien, des Rundfunkpersonals und mithin, wie sich zwanglos daraus folgern lässt, auch des Programms; die jeweilige Opposition wird dann vielleicht, wenn sie Glück haben sollte, den kleineren Teil des Programmkuchens zugeteilt bekommen.“

Der Verfasser dieses Kommentars wusste, wovon er sprach: Es war Ernst Müller-Meinigen jr., langjähriger Vorsitzender des Bayerischen Journalisten-Verbandes und zugleich stellvertretender Vorsitzender des Rundfunkrats in München.

Okkupationsgelüste der Parteien und zu große Staatsnähe – das sind zwei Vorwürfe, die sich wie ein roter Faden durch die rundfunkpolitischen Debatten ziehen. Im Folgenden gebe ich zunächst einen kurzen historischen Rückblick, beschäftige mich dann mit den gesellschaftstheoretischen und den kommunikationspolitischen Leitideen des Nachkriegsrundfunks und gehe auf die aktuelle Situation ein. Dem Überblick über die Konstruktion und die konkrete Arbeit der Aufsichtsgremien schließen sich Überlegungen zu möglichen Reformen und Hinweise auf Entwicklungspotenziale an.

### **Der Blick zurück**

Bei aller Kritik im Detail darf man die positiven Seiten unserer Rundfunkorganisation nicht aus dem Blick verlieren. 1945 war kein Jahr des „Kahlschlags“, und es gab keine „Stunde Null“ – auch nicht bei den Medien. Aber es begann eine Phase der Neuorientierung, und zwar nirgendwo so radikal und so überzeugend wie im Bereich des Rundfunks.

Ein Rundfunk frei von Markt und Staat, ein Rundfunk, der dem Gemeinwohl dient und zur kommunikativen Integration der Gesellschaft beiträgt, ein Rundfunk der Bürger, der von ihnen finanziert und kontrolliert wird, ein Rundfunk, der kulturelle Standards und journalistische Qualität im Visier hat – die Einführung eines so grundierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks war eine der bedeutendsten kommunikationspolitischen Innovationen nach dem Ende des Krieges.

Mehr als andere Medien wurde der Rundfunk vom Beginn seiner Entwicklung an als ein Medium betrachtet, das der besonderen Kontrolle bedarf. Darunter verstand man gemeinhin die staatliche Kontrolle. Das zeigt sich noch in den frühen Planungspapieren und Parlamentsdebatten der Nachkriegszeit.

Die Amerikaner mussten sich in ihrer Besatzungszone immer wieder einmischen, um eine staatsferne Organisation des Rundfunks zu erreichen. So wies die amerikanische Militärregierung die vom Stuttgarter Landtag beschlossenen Rundfunkgesetze zweimal zurück. Das Ergebnis war, dass der Süddeutsche Rundfunk beim schließlich erfolgreichen dritten Durchgang am 31. Mai 1949 die liberalsten Rahmenbedingungen eingeräumt bekam.

Die Briten setzten ihre Vorstellungen von der neuen Rundfunkordnung erst gar nicht der parlamentarischen Feuerprobe aus. Der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR), der bereits unmittelbar nach Kriegsende von Hamburg aus als zentrale Anstalt für die britische Zone zu senden begonnen hatte, wurde am 1. Januar 1948 formell per Verordnung der Militärregierung etabliert. Als Organe waren vorgesehen ein „Hauptausschuss“, der den „Verwaltungsrat“ zu wählen hatte, und ein Verwaltungsrat, der den „Generaldirektor“ zu bestellen und seine Geschäftsführung zu überwachen hatte. Es lohnt sich, die Zusammensetzung des Hauptausschusses näher zu betrachten.

Hugh Carleton Greene, vorher Leiter der deutschen Abteilung des BBC, von 1946 an britischer Chief Controller und dann kurzzeitig Generaldirektor des NWDR, wollte einen „schlanken“ Hauptausschuss mit 13 Mitgliedern. Neben den vier Regierungschefs der Länder der britischen Zone sollten darin vier Universitätsrektoren, zwei Bischöfe, zwei Vorsitzende von Verlegerverbänden und ein Gewerkschaftsführer sitzen.

Nach Erörterung im Zonenbeirat wurde die Zahl der Mitglieder im Hauptausschuss auf 16 erhöht, vor allem aber in der Zusammensetzung deutlich verändert: Statt der vorgesehenen Universitätsrektoren von Bonn, Göttingen, Kiel und Hamburg sollten jetzt vier von den Kultusministern ernannte Vertreter des Erziehungswesens dem Ausschuss angehören. Nach kurzer Übergangszeit nahmen die vier Kultusminister von Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg das Amt dann gleich selbst wahr.

Hans Bausch, der nicht nur einer der bedeutendsten Intendanten der neuen Bundesrepublik, sondern auch ein profilierter Rundfunkhistoriker war, kommentiert das Ergebnis so: „Durch die Hintertür hatten die Politiker im Zonenbeirat damit die von ihnen angestrebte Majorisierung des Hauptausschusses durch Partei- und Regierungsvertreter erreicht, ‚die sich vom Hauptausschuß auf die übrigen Organe fortpflanzte‘. Im ersten Hauptausschuss saßen denn auch sechs Mitglieder der SPD, zwei der CDU und eines der Deutschen Partei. Auch die Befugnisse des Hauptausschusses waren erweitert worden: Der Jahresabschluss musste nunmehr auch ihm zur Genehmigung vorgelegt werden.“ Hier offenbart sich bereits ein Trend, der sich später noch häufig zeigen sollte: die Gravitation der Politik, die das Ziel der Staatsferne immer wieder gefährdete.

### **Die Leitideen**

Kein Staatsrundfunk, kein Kommerzrundfunk, sondern öffentlicher Rundfunk – dies war, ich wiederhole es, eine der bedeutendsten kommunikationspolitischen Innovationen der Nachkriegszeit. Das öffentlich-rechtliche Modell beruht auf fünf Säulen:

1. der Freiheit vom Staat, garantiert durch die Kommunikationsgrundrechte;
2. der Freiheit vom Markt und vom Einfluss des Kapitals, garantiert durch die Gebührenfinanzierung;
3. dem Intendantenprinzip mit seinen klar abgegrenzten Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten;
4. dem durch Gesetze und Staatsverträge fixierten Programmauftrag und schließlich
5. der gesellschaftlichen Kontrolle.

Unser Thema ist die fünfte Säule: die gesellschaftliche Kontrolle. Institutionalisiert ist diese Kontrolle insbesondere in den Rundfunk- bzw. Medienräten, deren Aufgaben, Zusammensetzung und Rekrutierung in Rundfunkgesetzen, Landesmediengesetzen und Staatsverträgen geregelt ist. Was sind die gesellschaftstheoretischen und kommunikationspolitischen Leitideen, die diese Kontrollmechanismen ins Leben gerufen haben und weiter am Leben halten?

Die Begründung demokratischer Herrschaft lässt sich auf zwei Basismodelle zurückführen. Da ist zum einen das sogenannte *klassische Modell*, das die Identität von Regierenden und Regierten postuliert und über Rousseau bis in die Antike zurückverfolgt werden kann. Es geht davon aus, dass eine Gesellschaft homogen ist, dass es ein a priori – also von vornherein – erkennbares Gemeinwohl gibt und dass ein einheitlicher Volkswille alle Bereiche staatlichen und gesellschaftlichen Lebens umfasst – Rousseau spricht hier von „volonté générale“.

Ganz anders das zweite, das *pluralistische Modell*. Hier wird die Existenz divergierender Interessen und Positionen, das Mit-, Neben- und Gegeneinanderwirken unterschiedlicher Gruppen ausdrücklich bejaht. Der Politologe Ernst Fraenkel, einer der wichtigsten konzeptionellen Denker des Neopluralismus, hat es so formuliert: Die pluralistische Theorie „hält es weder für wünschenswert noch für möglich, daß in einem freiheitlichen Staatswesen ein einheitlicher Gemeinwille besteht, der die divergierenden Gruppenwille restlos in sich aufsaugt. ... Die offene Austragung der in jedem Staat unausbleiblichen Meinungsverschiedenheiten und die Kompromisse, durch die diese Konflikte beigelegt werden, betrachtet sie als den einzig geeigneten Weg, eine tragbare Lösung für Probleme zu finden, über die ein consensus omnium *nicht* besteht.“

Das pluralistische Modell, das sich in den westlichen Demokratien durchgesetzt hat, erblickt im Gemeinwohl das Ergebnis eines Interessenausgleichs. Konkurrenz und Konflikte werden als funktional angesehen, wenn sie in rationaler, kontroverser Kommunikation ausgefochten werden, die sich an Spielregeln orientiert und für Kompromisse offen ist.

Im Unterschied zum monistischen Demokratiemodell, das auf das Plebiszit setzt, ist für das pluralistische Modell das Prinzip der Repräsentation zentral: Bestimmte Personen werden auf Zeit dazu autorisiert, über öffentliche Belange zu entscheiden. Das trifft etwa auf Parlamente zu, aber auch – zum Beispiel – auf Rundfunkräte.

### **Die Konstruktion der Gremien**

In den Rundfunkräten sollen die „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ vertreten sein oder – wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Fernsehurteil von 1961 an anderer Stelle ausgedrückt hat – die „Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“. Das klingt so einfach – und ist doch so kompliziert. Inzwischen haben sich schon Generationen von Juristen mit den Kompositionsregeln für Rundfunkräte befasst, wie ja überhaupt das Rundfunkrecht so expandiert ist, dass es längst über seine eigenen Institute und Publikationsreihen verfügt – und über starke Fußtruppen (ich meine natürlich die Armeen von Fußnoten ...).

Wer repräsentiert die Gesellschaft in den Aufsichtsgremien? Kurt Sontheimer bringt es auf folgende knappe Formel: „Neben dem Bereich der Politik, der durch die Parteien (Parlamente, Senate, Regierungen) abgedeckt wird, findet sich ... überall der Bereich der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Kultur, der Erziehung, Jugend und Wissenschaft sowie Religion und Sport. Dadurch sind die großen Tätigkeitsfelder des gesellschaftlichen Lebens in etwa erfaßt.“

In den frühen siebziger Jahren, als ja so manche Institution und Konvention „hinterfragt“ wurde, hat dieses Selektionsprinzip viel Kritik erfahren. Diese bezieht sich vor allem auf folgende Punkte:

- In den Rundfunkgremien sind nur auf Dauer verbandsmäßig organisierte gesellschaftliche Interessen, etwa von homogenen Berufs- oder Statusgruppen, vertreten. Nicht organisierbare Interessen (z. B. im Bereich allgemeiner Bedürfnisse wie Wohnen, Ernährung, Gesundheit und Bildung) und nicht konfliktfähige Gruppen (wie Hausfrauen, Studenten, Senioren, Arbeitslose) fallen durch den Rost.

- Ein zentrales Kriterium ist die Quantität: Nur gesellschaftliche Großgruppen haben Chancen auf einen Sitz im Rundfunkrat. Heute muss man auf die Tendenz zur Individualisierung verweisen: Die klassischen gesellschaftlichen Formationsregeln – Schicht, Familie, Geschlecht, Ausbildung usw. – verlieren faktisch an Bedeutung, in den Gremien sind sie aber noch „repräsentiert“.
- Der Verbände-Pluralismus mit seinen etablierten „pressure groups“ ist tendenziell konservativ. Die Vertriebenen-Verbände etwa konnten jahrzehntelang Vertreter entsenden, während neue soziale Bewegungen schlicht ignoriert wurden.

Einen wichtigen Anstoß zum Umdenken haben die Kommunikationswissenschaftler Wolfgang R. Langenbucher und Walter A. Mahle vor genau 30 Jahren gegeben: Sie postulieren kommunikative Chancengleichheit bzw. Kommunikationsgerechtigkeit als Aufgabe des Rundfunks und gleichzeitig Unabhängigkeit vom Machtsystem der Gesellschaft. Ihr Fazit: „*Die Zugangschance einer Gruppe zum Rundfunkrat sollte umgekehrt proportional ihrer Zugangschance zur öffentlichen Kommunikation sein.*“

Wenn schon die Operationalisierung eines pluralistischen Proporzmodells äußerst schwierig ist, so ist die konkrete Umsetzung eines solchen „Umkehrproporz“ kaum möglich. Aber als intellektueller Impuls bleibt dieses Konzept bemerkenswert.

### **Pluralistisches und parlamentarisches Prinzip**

Neben den Konstruktionsprinzipien der Rundfunkräte ist der Bestellmodus bedeutsam. Zwei Varianten lassen sich unterscheiden:

- zum einen das *ständische Prinzip* – man sollte wohl besser sagen: das *pluralistische Prinzip*; dabei entsenden gesellschaftliche Gruppen und Institutionen ihre Vertreter nach eigenem Ermessen in die Gremien;
- zum anderen das *parlamentarische Prinzip*; hier werden die Gremienmitglieder ausschließlich durch die Parlamente bestimmt.

Die westlichen Alliierten hatten das ständische bzw. pluralistische Prinzip in Deutschland vehement unterstützt – am Beispiel des Süddeutschen und des Nordwestdeutschen Rundfunks wurde dies ja schon geschildert. Aber nach der Aufhebung der Besatzung und der Auflösung des NWDR in den fünfziger Jahren haben die zuständigen Landesparlamente im WDR-Gesetz und im NDR-Staatsvertrag flugs parlamentarisch gebildete Rundfunkräte installiert. Die Konsequenz hat der Göttinger Rechtswissenschaftler Christian Starck im Jahre 1970 so beschrieben:

„Die Inbesitznahme der Rundfunksender durch die Parteien zeigt sich beim NDR und beim WDR deutlich. Hier entwickeln sich Proporzsender der Parteien. Die Parlamente gehen nicht nur über die gesetzlichen Sperrklauseln hinweg, sondern ersetzen darüber hinaus die Repräsentation der gesellschaftlichen Kräfte durch Parteienproporz. Damit verstoßen sie gegen die vom Bundesverfassungsgericht im Fernseh-Urteil aufgestellten Grundsätze“ – gemeint ist das Urteil von 1961.

Mitte der Siebzigerjahre hat eine Projektgruppe am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität München, die sich mit dem „Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung“ beschäftigte, die damals aktuellen Vorschläge zur Siche-

rung der äußeren Rundfunkfreiheit zusammengefasst. Sie ist dabei zu folgenden „essentials“ gekommen:

Zum einen: „Herstellung von ‚Staatsferne‘ durch

- Umwandlung der parlamentarisch bestimmten Gremien in ständische Kontrollorgane;
- Begrenzung der Parteienvertreter auf maximal ein Drittel der Sitze;
- weitreichende Inkompatibilitätsvorschriften, die dafür sorgen sollen, dass die Gremienmitglieder nicht unmittelbar und nicht, wie in der Praxis häufig anzutreffen, gleich durch mehrere Funktionen in das staatliche Machtsystem integriert sind.“

Zum anderen: „Vertretung ‚nicht-organisierter Interessen‘ durch

- Ergänzung der Gremien mit einer Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten, die nicht durch die Landtage, sondern durch Kooptation von den Rundfunkräten selbst bestimmt werden;
- Einbeziehung von Wissenschaftlern, die nicht qua Interessenvertretung der Hochschulen, sondern aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation und ihrer zunehmenden Bedeutung für alle Bereiche moderner Industriegesellschaften die Offenheit der Gremien für gesellschaftliche Innovationen sichern sollen.“

Nach fast drei Jahrzehnten ist zu fragen: Was von diesen Vorschlägen ist bis heute eingelöst worden?

### Die aktuelle Situation

In seinem Rundfunk-Handbuch von 1998 hat Heinz-Werner Stüiber die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien akribisch aufgelistet. Wenn man alle 13 öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammennimmt, ergibt sich folgende Verteilung nach gewählten bzw. entsandten Gruppierungen (*Tabelle*):

Zusammensetzung der Aufsichtsgremien

	öffentlicher Rundfunk	privater Rundfunk
Regierungen, Parteien und Kommunen	172 (32 %)	105 (23 %)
Organisationen der Wirtschaft	133 (25 %)	136 (30 %)
Organisationen der Gesellschaft	105 (20 %)	95 (21 %)
Kirchen	50 (9 %)	40 (9 %)
Organisationen aus den Bereichen Bildung, Erziehung, Wissenschaft	34 (6 %)	21 (5 %)
Kulturelle Organisationen	8 (5 %)	36 (8 %)
Sonstige	16 (3 %)	14 (3 %)
Gesamt	538 (100 %)	447 (100 %)

Quelle: Stüiber 1998, S. 823-832

Regierung, Parteien und Kommunen entsenden die größte Gruppe in die Aufsichtsgremien, nämlich 32 Prozent. Es folgen die Organisationen der Wirtschaft mit 25 Prozent und die Organisationen der Gesellschaft mit 20 Prozent. Ebenfalls 20 Prozent erreicht in der Summe der Block Kirche, Bildung und Kultur: Die Kirchen entsenden 9 Prozent, die Organisationen aus den Bereichen Bildung, Erziehung und Wissenschaft 6 Prozent und die Kulturellen Organisationen 5 Prozent der Rundfunkräte. Hinzukommen noch 3 Prozent sonstige Vertreter, die vor allem regionale oder medienspezifische Besonderheiten abdecken.

Nach Einführung des dualen Systems im Jahre 1984 sind in allen Bundesländern Schritt für Schritt Landesmedienanstalten eingerichtet worden. Außer für die Programmkontrolle sind die entsprechenden Gremien auch für die Konzentrationskontrolle zuständig: Sie entscheiden über die Zulassung regionaler bzw. nationaler Veranstalter für privaten Hörfunk oder privates Fernsehen.

Im Vergleich zum öffentlichen Rundfunk haben die Aufsichtsgremien hier im Durchschnitt weniger Mitglieder. Zwei Unterschiede zum öffentlichen Rundfunk sind bemerkenswert: In den Aufsichtsgremien der 14 Landesmedienanstalten geben die Organisationen der Wirtschaft den Ton an. Auf sie entfallen 30 Prozent der Mitglieder, gefolgt von Regierung, Parteien und Kommunen mit 23 Prozent. Unterschiede zeigen sich sonst nur noch bei den Kulturellen Organisationen, die mit 8 Prozent der Mitglieder stärker vertreten sind als beim öffentlichen Rundfunk.

Nach dieser Vogelschau auf die Gesamtzahlen und Durchschnittswerte ist es notwendig, sich hinabzuschwingen und die Situation in den einzelnen Anstalten aus der Nähe zu betrachten. Hier ist die Zusammenstellung hilfreich, die das Hans-Bredow-Institut vor kurzem veröffentlicht hat. Die einzelnen Strukturmerkmale sind dort systematisch erfasst.

### **Strukturmerkmale der Gremien**

Zunächst zur *Mitgliederzahl*: Die Größe der einschlägigen Aufsichtsgremien ist sehr unterschiedlich. Sie schwankt zwischen 17 bei der Deutschen Welle und 74 beim Südwestrundfunk bzw. 77 beim Zweiten Deutschen Fernsehen. Das Expertengremium, das sich im Auftrag des Bredow-Instituts mit der Reform der Aufsichtsgremien befasst hat, hält eine mittlere Größe von 35 bis 45 Mitgliedern für optimal.

Auch die *strukturelle Zusammensetzung* variiert stark: So schwankt der Anteil der Mitglieder aus der staatlichen Sphäre bzw. der Politik zwischen 50 Prozent beim DeutschlandRadio, 47 Prozent bei der Deutschen Welle und 45 Prozent beim Bayerischen Rundfunk auf der einen Seite sowie 25 Prozent beim Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg und 24 Prozent beim Norddeutschen Rundfunk auf der anderen Seite. Wenn man maximal ein Drittel Mitglieder aus diesem Bereich für angemessen hält, so ist diese Grenze bei insgesamt neun Sendern überschritten – den Rundfunk Berlin-Brandenburg, der im Juni dieses Jahres den ORB und den SFB ablösen soll, bereits mitgerechnet. Das Verfassungsgebot der Staatsferne wird also noch kräftig ignoriert.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die staatliche bzw. politische Sphäre hier recht weit gefasst ist: Sie enthält neben direkten staatlichen Institutionen wie Parlament, Fraktionen und Regierung auch mittelbare staatliche Institutionen wie Anstalten und

Körperschaften des öffentlichen Rechts, Berufskammern, staatliche Bühnen und Hochschulen. Ferner werden Gebietskörperschaften, kommunale Spitzenverbände und Parteien dazugerechnet.

Beim *Berufungsmodus* der Gremienmitglieder hat sich in den Novellierungen verschiedener Rundfunkgesetze das pluralistische Prinzip gegenüber dem parlamentarischen Prinzip weitgehend durchgesetzt. Kaum ein Echo dagegen hat der erwähnte Vorschlag zur Wahl bzw. Kooptation von unabhängigen Persönlichkeiten und Wissenschaftlern ohne institutionelle Bindung gefunden.

Die *Amts-dauer* der Rundfunkräte schwankt zwischen zwei Jahren (Sender Freies Berlin) und sechs Jahren (Mitteldeutscher Rundfunk, Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg und Westdeutscher Rundfunk). Die meisten Anstalten haben sich auf den mittleren Wert von vier Jahren eingependelt.

Im Blick auf die Unabhängigkeit der Gremienvertreter ist die Frage einer möglichen *Abberufung* wichtig. Hier kann es nach den Rundfunkgesetzen viele Gründe geben, um ein Mitglied abzurufen. Ein solcher Grund ist bei den meisten Sendern der Wegfall der Verbandszugehörigkeit. Die staatlichen Vertreter können (außer beim NDR) jederzeit abberufen werden, beim ZDF-Fernsehrat auch die Mitglieder aus den Parteien und den Kirchen.

Bei acht Rundfunkanstalten sind *öffentliche Gremiensitzungen* die Regel; bei sechs ist das nicht der Fall. Um die Transparenz der Gremienarbeit zu erhöhen, sollten die Plenarsitzungen des Rundfunkrates generell öffentlich sein. Es ist ein Widerspruch in sich, wenn die gesellschaftliche Beratung und Kontrolle eines öffentlichen Mediums hinter verschlossenen Türen stattfindet. Dass in der breiten Öffentlichkeit so wenig über die Arbeit der Rundfunkgremien bekannt ist, hängt sicherlich auch damit zusammen.

Unterm Strich ist es kein Zufall, dass gerade der ZDF-Fernsehrat immer wieder ins „Geschrey“ gekommen ist: Hier hat es häufig „parteipolitische Arrangements“ gegeben, wie Hans Bausch es vor mehr als zwei Jahrzehnten vornehm ausgedrückt hat. Man kann es auch deutlicher formulieren: politisch motivierten Posten-Schacher. Die Qualen der Wahlen von Intendant und Programmdirektor im vergangenen Jahr sind ja noch in bester – sprich: schlechtester – Erinnerung. Die ZDF-Statuten enthalten eben viele Schwachpunkte, und es hat seine Gründe, dass gerade hier das informelle Netzwerk der sogenannten „Freundeskreise“ mit ihrer rigiden Fraktionsbildung besonders üppig wuchert. Im Übrigen zeigt sich immer wieder: Die Personalkontrolle scheint allemal leichter als die Programmkontrolle.

### **Empirische Erkenntnisse**

Für die empirische Kommunikationsforschung ist die Arbeit der Rundfunk- und Medienräte bisher selten zum Thema geworden. Es liegen lediglich zwei größere Studien vor: einmal eine 1987 von der Universität Mainz durchgeführte Befragung, die zwei Jahre später von Hans Mathias Kepplinger und Thomas Hartmann veröffentlicht wurde; zum anderen eine Münchner Nachfolgestudie von 1998, die Hans-Bernd Brosius, Patrick Rössler und Claudia Schulte zur Hausen zwei Jahre darauf auszugsweise publiziert haben.



An der Mainzer Umfrage haben sich 266 Rundfunk- und Fernsehräte beteiligt – immerhin 64 Prozent aller damals amtierenden Gremienmitglieder im öffentlichen Rundfunk. Die Befragten äußern sich durchaus kritisch über den Informationsstand der Mitglieder in den Räten. Zwar hielten zwei Drittel der Befragten mindestens jeden zweiten Ratskollegen für „ausreichend informiert, um an Entscheidungen konstruktiv mitzuarbeiten“. Jedoch knapp ein Drittel war anderer Meinung: 24 Prozent äußerten die Ansicht, dass „weniger als die Hälfte“, und 6 Prozent, dass „nur die wenigsten“ Mitglieder ausreichend informiert seien.

„Wenn Mitglieder des Rundfunkrates/Fernsehrates nur bedingt in der Lage sind, konstruktiv mitzuarbeiten, woran liegt das dann?“ Auf diese Frage, bei der Mehrfachantworten möglich waren, nannten 76 Prozent „anderweitige berufliche Verpflichtungen“, 39 Prozent „mangelnde Sachkenntnis“, 20 Prozent „unzureichende Informationen durch die Rundfunkanstalt“ und 16 Prozent „mangelndes Interesse“. Wenn gut drei Viertel der Befragten die starken beruflichen Verpflichtungen betonen, dann dürfte das auch damit zusammenhängen, dass in den Aufsichtsgremien nicht selten Vielfach-Funktionäre sitzen. So ist es auch zu erklären, dass die Rundfunkräte das Medium Fernsehen deutlich weniger nutzen als die Gesamtbevölkerung. Auch unter diesem Aspekt ist die Besetzung von Rundfunkgremien mit Spitzenpolitikern nicht gerade funktional.

Auf die Frage nach den thematischen Schwerpunkten der Diskussionen in den Aufsichtsgremien wird vor allem die „Programmkritik“ angegeben. 61 Prozent nannten die Programmkritik als „das wichtigste Thema“, gefolgt von „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ mit 27 Prozent und „Programmplanung“ mit 24 Prozent. „Personalplanung“ und „Programmverhalten auch gegenüber privater Konkurrenz“ werden demgegenüber mit je 8 Prozent deutlich seltener genannt. Schlusslicht bildet die „Einstellung von Redakteuren“ mit 5 Prozent.

Die Münchner Untersuchung greift manche Fragestellungen der Vorgängerstudie auf. Diesmal wurden neben den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen auch die Medienräte der privaten Anstalten befragt. Der Altersdurchschnitt der insgesamt 364 Respondenten lag bei knapp 54 Jahren, wobei nur jeder Zehnte unter 40 Jahre, aber fast jeder Dritte über 60 Jahre alt war. Die Medienwächter waren durchschnittlich seit gut fünf Jahren im Amt.

Auch bei dieser Studie zeigt sich, dass sowohl die Nutzungsfrequenz als auch die Nutzungsdauer des Fernsehens bei den Medienwächtern deutlich geringer ist als beim Durchschnittszuschauer. Auffällig ist beim eigenen Fernsehverhalten eine deutliche Präferenz für die öffentlich-rechtlichen Programme. Besonders häufig werden Informationsprogramme und Kultursendungen genannt. Unterhaltungsangebote sowie Bildungs- und Sportsendungen folgen mit deutlichem Abstand. Auch hier zeigen sich sowohl bei Rundfunk- als auch bei Medienräten ganz andere Selektionskriterien als beim Durchschnittspublikum.

In vielen Befragungsdimensionen unterscheiden sich die beiden Gruppen kaum. Den Aspekt der Vielfaltsicherung bewerten sie allerdings unterschiedlich: „Rundfunkräte befürworten stärker eine binnenpluralistische Lösung, bei der Vielfalt innerhalb eines Senders angestrebt wird, während Medienräte dem Gedanken des Außenpluralis-

mus stärker zustimmen, wonach Vielfalt durch die verschiedenen Sender erreicht wird. Analog vertreten auch auf Programmebene die Rundfunkräte deutlich stärker das Prinzip interner Vielfalt, demzufolge ein Vollprogramm im Laufe eines Tages verschiedene Genres anbieten sollte.“ Die Gremienvertreter antworten hier also entsprechend der Trennlinie des dualen Systems.

## **Reformen und Entwicklungspotenziale**

Zum Schluss möchte ich meine Beobachtungen und Bemerkungen zu den Problemen und Chancen der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks in drei zusammenfassenden Punkten bündeln.

### *1. Konstruktions-Korrekturen*

Für die Rundfunkräte gilt, was allgemein für die Organisation des Rundfunks in Deutschland zutrifft: große Vielfalt und große Unübersichtlichkeit. So sind auch die Aufsichtsgremien ganz unterschiedlich konstruiert und konturiert.

Reformbedürftig bleibt teilweise die strukturelle Zusammensetzung: Die staatliche bzw. politische Sphäre dominiert in manchen Bundesländern immer noch die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Anstalten, während in den Gremien des privaten Rundfunks die wirtschaftliche Sphäre zum Teil zu stark repräsentiert ist. Die Forderung nach Wahl bzw. Kooptation unabhängiger Persönlichkeiten hat bisher kaum Resonanz gefunden.

Bei der Berufung der Mitglieder hat das pluralistische Prinzip das parlamentarische weitgehend verdrängt – und dies ist auch gut so. Es gibt freilich noch weiter gehende Legitimierungsformen: In Österreich kann jeder Gebührenzahler die Vertreter im ORF-Publikumsrat per schriftlicher Stimmabgabe mitberufen. Solche Modelle werden bei uns nicht einmal diskutiert – und dies ist durchaus schlecht.

### *2. Transmission und Transparenz*

Rundfunk- und Medienräte stehen in einem Spannungsfeld: Einerseits sind sie – wie die Abgeordneten in den Parlamenten – nur ihrem Gewissen und der Allgemeinheit verpflichtet, andererseits erwarten die entsendenden Organisationen eine Vertretung ihrer Interessen. Das Konzept des Pluralismus geht aus von einem Parallelogramm der Kräfte. Auch wenn diese Erwartung illusionär-harmonistische Züge trägt – als Basismodell der Gemeinwohlsuche hat sich dieses Modell insgesamt bewährt.

Rundfunkräte artikulieren einerseits Interessen und Bedürfnisse der Gesellschaft gegenüber dem Medium. Andererseits ist es ihre Aufgabe, auch die besondere Qualität und Relevanz des Mediums gegenüber den entsendenden Gruppen plausibel zu machen. Wird das Bewusstsein der Bedeutung eines „Rundfunks für alle“ – sprich: eines Rundfunks der Bürger – auch genügend rückvermittelt? Ich habe da so meine Zweifel, besonders wenn ich mich an gewisse Stellungnahmen von den Podien der Politik und aus den Kontoren der Wirtschaft erinnere.

Fest steht: Rundfunkräte haben eine Transmissionsfunktion, und zwar in doppelter Laufrichtung – von der Gesellschaft zum Medium und von dort zur Gesellschaft. Dazu ist Transparenz nötig. Mindestvoraussetzungen sind dabei zum einen die Öffent-

lichkeit der Sitzungen von Rundfunk- und Medienräten, zum anderen kontinuierliche Information durch Pressekonferenzen und regelmäßige Rechenschaftsberichte.

### *3. Qualitätsmessung und Qualitätssicherung*

In den Medien hat die Qualitätsdebatte, im Unterschied zu anderen Berufsfeldern, erst spät eingesetzt. Inzwischen ist sie auch hier in vollem Gange. Seit Einführung des dualen Rundfunksystems in Deutschland vor knapp zwei Jahrzehnten wird Qualität oft als Gegenbegriff zur Quote, zu Einschaltzahlen und Marktanteilen, betrachtet. Eine solche Sichtweise, die diese beiden Dimensionen in eine negativ reziproke Beziehung setzt, verkennt die komplizierten Bezüge von Angebot und Nachfrage. Inzwischen haben gerade öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Projekte zu einer differenzierten Ermittlung von Leistungsindikatoren begonnen.

So entwickelte die ARD unter Federführung des Bayerischen Rundfunks „Programmwert-Kennziffern“, mit denen neben der Reichweite auch Faktoren wie Kosten, Wiederverwertbarkeit und Qualität erfasst werden sollen. Gegen das einseitige Schielen auf Einschaltzahlen sollen Qualitätsquoten entworfen werden, die unter anderem folgende Faktoren berücksichtigen: Beitrag zum Programmprofil, öffentliche Resonanz, Gebrauchswert der Sendung für den Zuschauer, Kompetenz, Präsentation, Verständlichkeit, Beitrag zur formalen Innovation, regionaler Bezug, Zuschauer-nähe und Werthaltung. Neben dem Feedback der Zuschauer werden auch Urteile externer Experten berücksichtigt. Leider sind solche innovativen Ansätze, die das besondere Profil des öffentlichen Rundfunks gut demonstrieren könnten, zum Teil schon wieder gestoppt – die Aufsichtsgremien sollten sie wieder in Gang bringen.

Auch die Rundfunk- und Medienräte sind Teil der Qualitätskontrolle. Wie sind sie dafür gerüstet? Carlo Schmid hat im Rückblick auf seine Erfahrungen im Verwaltungsrat des ZDF geschrieben: „Öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten.“

Das ist ein hartes Urteil, gewiss. Richtig daran ist sicher, dass die individuelle Programmbeobachtung als Grundlage der Programmkritik nicht ausreicht und dass man auch hier die Kompetenz-Frage stellen muss. So sollten die Medienwächter professionelle Hilfe in Anspruch nehmen können. Es muss ihnen möglich sein, Experten hinzuzuziehen und systematische, wissenschaftlich fundierte Programmanalysen in Auftrag zu geben.

### **Blick in die Zukunft**

Die empirische Publikumsforschung hat ermittelt, dass jeder Deutsche täglich fast achteinhalb Stunden mit Medien verbringt. Der Löwenanteil – exakt 78 Prozent – entfällt dabei auf Hörfunk und Fernsehen. Wenn man die Nutzungszeiten hochrechnet, dann verbringt der männliche Durchschnittsbürger mehr als zwanzig Jahre seines Lebens mit dem Rundfunk. Frauen haben wegen ihrer höheren Lebenserwartung noch gut ein Jahr länger den Nutzen und das Vergnügen. Grund genug also, sich über diese Mega-Medien Gedanken zu machen.

Mit kritischen Bemerkungen habe ich begonnen, mit hoffnungsvollen möchte ich schließen – und zwar mit einem Zitat von Manfred Jenke, der lange Zeit Hörfunkdirektor des WDR war und im Jahre 1971 Folgendes formuliert hat:

„Veränderungen kündigen sich an. So, wie neben Zeitung und Zeitschrift die neuen Kommunikationsmedien Film, Funk und Fernsehen getreten sind, werden die nächsten Jahrzehnte zusätzliche Kommunikationsträger bringen, die es gestatten, weitaus mehr Informationen an ein erheblich stärker differenziertes Publikum zu vermitteln, als dies heute bei einer begrenzten Zahl von Kanälen möglich ist. Entgegen den Erwartungen mancher Interessenten am Fernsehgeschäft wird man dabei auf öffentlich-rechtliche Kontrollorgane nicht verzichten können, sondern das System der Aufsicht eher erweitern, aber freilich auch den gesellschaftlich definierbaren Kommunikationszielen besser anpassen müssen. Mit der Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten geht die Zeit der Räte keineswegs zu Ende. Wahrscheinlich beginnt sie erst.“

Mit Prognosen ist es bekanntlich so eine Sache – besonders, wenn sie in die Zukunft gerichtet sind. Diese Prognose aus der Vergangenheit hat sich jedoch als sehr treffsicher erwiesen.

\* \* \*

*Der vorstehende Beitrag wurde auch veröffentlicht in „epd medien“, Nr. 11 vom 12. 2. 2003, S. 20 - 27. Eine erweiterte Fassung erscheint in der Tagungsdokumentation, die derzeit für den Druck vorbereitet wird.*