



www.ioer.org
Prof. Dr. Erika Bock-Rosenthal
Tel. 0231 211171
bock-rosenthal@gmx.de

30.10.2015

E. Bock-Rosenthal / R. Grätz / M. Stock / J. Thebrath

Stellungnahme des IÖR zur Novellierung des WDR-Gesetzes

1. Der Programmauftrag als Ausgangspunkt
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen
3. Die Public-Service-Idee als Reformantrieb
4. Programmrechtliche Fundamente
5. Größe des Rundfunkrats
6. Zusammensetzung des Rundfunkrats
7. Widersprüchliche Vorschriften zu Amtsdauer und Wiederwahl
8. Unabhängigkeit, Qualifikation und Ressourcen des Rundfunkrats
9. Umgestaltung des Verwaltungsrats zu einem Sachverständigenrat
10. Neuverteilung der Aufgaben zwischen Rundfunk- und Verwaltungsrat
11. Professionalisierung der Gremienkontrolle
12. Gremienbeteiligung an der Aufsicht von Beteiligungsunternehmen

Vorbemerkung

In dem Regierungsentwurf zur Novellierung des WDR-Gesetzes (LT-Drucksache 16/9727) geht es um die Umsetzung des Karlsruher ZDF-Urteils (BVerfGE 136, S. 9, 28 ff.) und um Aktualisierungen wie die durchgängige Berücksichtigung der Telemedien. Angesichts des sozialen Wandels und steigenden Legitimierungsdrucks ist es einleuchtend, dass der Gesetzentwurf die Gremien stärken, Transparenz fördern und mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ermöglichen soll. Ob das mit den vorgelegten Änderungsvorschlägen gelingen kann, wird im Folgenden diskutiert.

1. Der Programmauftrag als Ausgangspunkt

Stärkung der Kontrollgremien ist kein Selbstzweck, ebenso wenig wie Transparenzförderung. Es geht auch nicht nur um Akzeptanz beim beitragszahlenden Publikum. In dem Entwurf wird denn auch in der Problembeschreibung (Vorblatt, unter A) umfassender angesetzt: Es wird auf den Programmauftrag Bezug genommen. Das hört sich allemal gut an. Dezidierte und tiefgehende Reformvorschläge, wie sie jetzt veranlasst sind, lassen sich am besten begründen, wenn von der Frage ausgegangen wird: Was ist eigentlich Sinn und Zweck der gesellschaftlichen Kontrolle? Welches sind hier die konstitutionellen Maßstäbe? Und damit sind wir wieder bei den übergreifenden, elementaren Anforderungen: Wie lautet eigentlich der öffentliche Auftrag unserer Rundfunkanstalten, und demzufolge auch ihrer kollegialen Gremien?

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Programmauftrag und Programmgrundsätze als normative Basis und Ausgangspunkt aller Reformvorschläge, auch als Richtwert für konkrete Schritte zur Gremienreform – das wäre ein weiterführender Ansatz, wie er sich in dem Entwurf denn auch da und dort abzeichnet. Darüber hätte man allerdings gern etwas mehr erfahren, beginnend mit einer neuen Vergewisserung über die verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Zur Erinnerung: In Nordrhein-Westfalen sind diese elementaren Sinnfragen vom Gesetzgeber in früheren Jahren bereits ziemlich genau und ausführlich beantwortet worden. Und zur weiteren Verdeutlichung kann auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Karlsruher Auslegung zurückgegriffen werden, zumal auf das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 83, S. 301, 332 ff.). Kurz gesagt handelt es sich dabei um die publizistisch unabhängige, professionell zu betätigende Vermittlungsfunktion des Rundfunks, hier des WDR, „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit“, so § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-Gesetz. Vermöge der Kontrollorgane sollen „die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, religiösen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen“ „die eigenverantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben“ „gewährleisten“, ebd. Satz 2. Sie sollen also partikulare Interessen hintansetzen, sowohl Staats- als auch Marktmacht im Zaum halten, jedweder medienfremden Instrumentalisierung des Rundfunks vorbeugen und sich zu Sachwaltern des in Art. 5 Abs.1 GG niedergelegten kommunikativen Interesses der Allgemeinheit machen. Die gesellschaftliche Kontrolle soll die Anstalt bei Kräften halten und dafür sorgen, dass sie ihren so zu verstehenden Aufgaben der Grundrechtsverwirklichung gewachsen bleibt.

3. Die Public-Service-Idee als Reformantrieb

Das eben Gesagte klingt zunächst ganz einfach, fast selbstverständlich. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Dinge anders liegen: Dies ist ein anspruchsvoller normativer Ansatz, der heute erst einmal wieder vergegenwärtigt und neu konsentiert werden muss. In früheren Jahren war er eingehend diskutiert und im einzelnen ausgearbeitet worden (vgl. *Martin Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, 1986, S. 35 ff.). Er schien bundesweit exemplarischen Charakter zu haben. Der Landesgesetzgeber hatte auch bei nachfolgenden Novellierungen keinen Anlass gesehen, davon abzugehen. Auch jetzt will er, wie es scheint, im Prinzip dabei bleiben und der Public-Service-Idee in der hiesigen, als bewährt angesehenen Ausprägung weiter naheifern.

Zunächst geht es nun darum, gründlicher auf den öffentlichen Auftrag der Rundfunkgremien als heutiges und künftiges Leitkriterium zu rekurrieren. Auf dieser Grundlage kann dann über Mittel und Wege ihrer Revitalisierung und Stärkung geredet und in die Detaildebatte über Reformen zivilgesellschaftlich verankerter Gremienfunktionen eingetreten werden. Eine so ansetzende Reformdebatte kann und sollte durchaus auch in Nordrhein-Westfalen geführt werden, dafür gibt es manche guten Gründe. Auch beim WDR und der ARD stellen sich Modernisierungsfragen und Entwicklungsprobleme, wie sie seit ein paar Jahren Gegenstand zahlreicher Expertisen, Workshops u.ä. geworden waren.

Als nach wie vor wichtig greifen wir heraus das von der Otto Brenner Stiftung als gemeinnütziger Wissenschaftsstiftung der IG Metall bei *Fritz Wolf* in Auftrag gegebene,

2013 vorgelegte Gutachten „Im öffentlichen Auftrag. Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge“ (www.otto-brenner-stiftung.de/?id=1243). Die Reformfragen werden von *Fritz Wolf* in kritisch-engagierter Weise abgehandelt, und daraus werden von ihm konkrete Änderungsvorschläge hergeleitet, die mit dem eben zum öffentlichen Auftrag nach Art. 5 GG und § 4 WDR-Gesetz Gesagten, wie es scheint, gut zusammenpassen. Das könnte nun im einzelnen überprüft und durchdekliniert werden.

4. Programmrechtliche Fundamente

Im Unterschied zu kommerziellen Anbietern ist der WDR, wie gesagt, einem anspruchsvollen Programmauftrag verpflichtet. Die öffentlich-rechtlichen Medien, gerade auch der WDR, sollen einen wesentlichen Beitrag zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung leisten. Sie sind unverzichtbar für eine lebendige Demokratie. „Die Angebote haben der Information, Bildung und Unterhaltung zu dienen. Der WDR hat Beiträge zur Kultur und Kunst anzubieten“, so § 4a Abs. 2 Sätze 2 und 3 WDR-Gesetz. Entsprechend seinen Programmgrundsätzen soll der WDR „die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt, ein diskriminierungsfreies Miteinander in Bund und Ländern und die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern fördern“, § 5 Abs. 4 WDR-Gesetz. Mit seinem hohen Anteil von Migranten in den eigenen Reihen ist der Sender gerade in diesen Zeiten ein wichtiger Faktor der Integration nach innen. Er soll auf vielen Ebenen für Vielfaltsicherung und Einbeziehung von Randgruppen sorgen, und er soll zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen. Das sollte eine Novellierung des WDR-Gesetzes als Ansporn und konkrete Verpflichtung deutlich machen. Es geht vor allem darum, die Erfüllung des Programmauftrags auch künftig zu gewährleisten und eine daran orientierte Kooperation der Organe des WDR zu fördern.

Im folgenden wird nur noch auf die neuen Vorschläge für die Reform der Anstaltsorgane eingegangen. Damit sollen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im ZDF-Urteil umgesetzt werden, und die Kontrollgremien sollen bei dieser Gelegenheit funktionell gestärkt werden. In dem Gesetzentwurf wird aber auch eine neue Kompetenzverteilung zwischen den Gremien vorgeschlagen, die problematisch ist.

5. Größe des Rundfunkrats

Zu Nr. 10 WDR-Änderungsgesetz: Die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Rundfunkrats auf 58 (116 unter Berücksichtigung der stellvertretenden Mitglieder) laut § 15 Abs. 1 Satz 1 n.F. konterkariert die Bemühungen zur Stärkung der Gremien. Der Rundfunkrat entspricht in seiner jetzigen Zusammensetzung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, insofern wäre eine Vergrößerung nicht notwendig gewesen. Eine Großgruppe in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Größenordnung wird dazu tendieren, die vom Bundesverfassungsgericht missbilligte informelle Struktur zu entwickeln, die den Parteien ein größeres faktisches Gewicht verleiht als zahlenmäßig vorgesehen. Bestärkt wird dieser Effekt durch die Gendervorschriften gemäß Satz 3 ebd. (siehe unten).

6. Zusammensetzung des Rundfunkrats

Um der vom Bundesverfassungsgericht beim ZDF monierten „Versteinerung“ zu entgehen, hätte die Liste der entsendungsberechtigten Organisationen durchaus einmal auf den Prüfstand gestellt werden können. Dem ist die Politik aber aus dem Weg gegangen. Sie will die Liste der entsendungsberechtigten Organisationen vielmehr durch Erweiterung

flexibilisieren: Weitere gesellschaftliche Gruppen, die sich beim Landtag bewerben können, dürfen nach § 15 Abs.4 n.F. 7 Mitglieder in den Rundfunkrat entsenden. Ob hier die nötige Staatsferne gewahrt bleibt, erscheint ungewiss. Auch wenn die Personen erst nach der Wahl der Organisationen oder Vereine bestimmt werden sollen, ist doch nicht auszuschließen, dass im Vorfeld Abklärungen nach Parteinähe vorgenommen werden.

Der Rundfunkrat hat laut § 15 Abs. 5 n.F. 2 weitere Mitglieder nach einem gesonderten Verfahren in eigener Regie zu bestimmen. Ob der Aufwand sich lohnt, mag fraglich erscheinen. Eine Evaluation der Auswirkungen der neuen Rekrutierungsverfahren und der Vergrößerung der Gremien wäre empfehlenswert.

Auch ein vorzeitiges Ausscheiden vom Landtag gewählter Mitglieder, wie in § 14 Abs. 1-4 n. F. (dazu Begründung S. 67) vorgesehen, sollte noch einmal überdacht werden, weil die Kontinuität der Arbeit im Rundfunkrat dadurch beeinträchtigt werden könnte.

7. Widersprüchliche Vorschriften zu Amtsdauer und Wiederwahl

Während nach § 15 Abs. 7 Sätze 2 und 3 n.F. Mitglieder, die nicht der politischen Bank angehören, spätestens nach zwei Amtsperioden ausgewechselt werden müssen, um den Gendervorschriften gerecht zu werden, können die vom Landtag entsandten Mitglieder noch eine weitere Amtsperiode im Rundfunkrat bleiben, sofern in der Paketlösung die Geschlechterparität gewährleistet wird. So heißt es in §13a Abs. 2 n.F.: „Die Wahl oder Entsendung einer Person als Mitglied oder stellvertretendes Mitglied in den Rundfunkrat oder den Verwaltungsrat ist insgesamt bis zu drei Mal zulässig.“ Diese scheinbar allgemeine Regel erscheint im Lichte der beschriebenen Einschränkungen wie ein Privileg der Vertreter und Vertreterinnen der Politik.

8. Unabhängigkeit, Qualifikation und Ressourcen des Rundfunkrats

Gerade angesichts des zu erwartenden Interesses einiger Vereine und Verbände und um falschen Vorstellungen vorzubeugen, sollte in § 15 n.F. der Absatz 13 (ähnlich bisher Abs. 12) als Abs. 1 vorangestellt werden. Damit sollte deutlicher betont werden, dass die Mitglieder des Rundfunkrats die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten haben.

Begrüßenswert ist der neue § 15 Abs. 9: „Der Rundfunkrat stellt eine regelmäßige Fort- und Weiterbildung seiner Mitglieder zu medienrelevanten, insbesondere zu journalistischen, technischen, medienrechtlichen und datenschutzrelevanten Themen sicher.“ Laut Begründung S. 70 erfordert dies, dass die Rundfunkratsmitglieder entsprechende Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten „zur Förderung und kontinuierlichen Erweiterung ihrer fachlichen Kompetenzen“ erhalten. Angesichts des ständigen Wandels in der Medienwelt reichen die mitgebrachten Kenntnisse nicht aus.

Von besonderem Gewicht ist gerade auch in diesem Zusammenhang die neue Grundnorm des § 15 Abs. 19 Satz 1 n.F.: „Die Unabhängigkeit der Entscheidungen des Rundfunkrats ist organisatorisch und finanziell sicherzustellen.“ Näheres regelt nach Satz 2 ebd. die Satzung. Daran knüpft § 34 Abs. 1 Satz 4 n.F. an, wonach im Haushaltsplan „ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen“ für die Erfüllung der Aufgaben der Gremien auszuweisen sind. Das ist ebenso zu begrüßen wie die Klarstellungen in § 15 Abs. 20 und § 16 Abs. 8 Satz 2 n.F., dass der Rundfunkrat für das Personal im Gremienbüro

verantwortlich ist und im Einzelfall auch Sachverständige engagieren und Gutachten in Auftrag geben kann. Damit wird eine bereits gängige Praxis ausdrücklich festgeschrieben.

Alles dies geht in eine Richtung, wie sie eingangs als Stärkung der zivilgesellschaftlichen Verankerung und Rückkoppelung des Public-Service-Rundfunks gekennzeichnet wurde. In jener Reformrichtung kann und sollte, wie wir meinen, noch viel mehr geschehen, gerade auch bei WDR/ARD. Erst einmal ist allerdings auch noch über einen Trend zu berichten, welcher in die entgegengesetzte Richtung geht.

9. Umgestaltung des Verwaltungsrats zu einem Sachverständigengremium

Der neuartige, insgesamt neunköpfige Verwaltungsrat soll nach § 20 n.F. aus 7 vom Rundfunkrat nach einem Ausschreibungsverfahren zu wählenden „sachverständigen Mitgliedern“ sowie 2 vom Personalrat zu entsendenden Mitgliedern bestehen. Die als erforderlich erachteten Qualifikationsprofile werden im Gesetz sehr differenziert beschrieben. Hinzu treten weitere mehr oder minder subtile Qualifikationsanforderungen, die ebenfalls zu beachten sind, so ein Genderproporz und eine Parlamentarierquote.

Die Mitglieder des Rundfunkrats sind alle in gesellschaftlichen relevanten Gruppen verankert. Wieviel Legitimität wird aber einem Gremium zugesprochen werden, dessen Mitglieder weder im klassischen, demokratischen Sinne gewählt noch nach Vielfaltsgesichtspunkten bestimmt werden sollen?

10. Neuverteilung der Aufgaben zwischen Rundfunk- und Verwaltungsrat

In § 16 sowie § 7 n.F. werden gewisse Erweiterungen des Aufgabenbestands und der Kompetenzen des Rundfunkrats vorgeschlagen (u.a. Tochterunternehmen und Kooperationen mit Dritten betreffend), welche weiter nicht kontrovers sind. Anders verhält es sich mit kompetenziellen Umschichtungen vom Rundfunk- auf den Verwaltungsrat, mit denen auch die eben erörterten personellen Veränderungen einhergehen sollen.

„Der Rundfunkrat berät und beschließt über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Anstalt, soweit nicht der Verwaltungsrat zuständig ist“, so jetzt § 16 Abs. 2 Satz 1 n.F. Dazu die geänderten Kompetenzkataloge gemäß Satz 2 ebd. Danach sollen beispielsweise Beschlüsse über die mittelfristige Finanzplanung, die Aufgabenplanung, die Bildung von Rücklagen und den Geschäftsbericht in Zukunft nicht mehr in die Zuständigkeit des Rundfunkrats, sie finden sich vielmehr unversehens in derjenigen des Verwaltungsrats nach § 21 Abs. 2 n.F. wieder.

Zur Begründung ein Blick auf den Gesetzentwurf, Vorblatt, unter B.: Der Rundfunkrat sei und bleibe die relevante Instanz für alle programmlichen Fragen und Entscheidungen über die Ausrichtung der Anstalt, die Ausgestaltung ihres Auftrags und die Fortentwicklung ihrer Angebote. In Fragen der Geschäftsführung der Anstalt müsse der Rundfunkrat jedoch künftig noch stärker durch den Verwaltungsrat unterstützt und entlastet werden. „Aufgaben in Rechts- und Finanzfragen“ seien daher durch den Verwaltungsrat zu übernehmen. Im gleichen Zuge sei der Verwaltungsrat „zu einem Sachverständigengremium fortzuentwickeln“, um diesen neuen Anforderungen gerecht werden und eine „effiziente Aufsicht“ gewährleisten zu können. Näher ist dies in dem Entwurf ausgeführt in § 20 i.V.m. und § 21 n.F.

Die jährlichen Haushaltsbeschlüsse sollen auch weiterhin vom Rundfunkrat getroffen werden (vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 9 n.F.). Denn programmlich-konzeptionelle Grundsatzentscheidungen, wie sie dem Rundfunkrat obliegen, und die entsprechenden Haushaltsbeschlüsse gehören zusammen. Programmstrukturfragen haben immer auch finanzielle Auswirkungen. Über die dynamischen Aspekte, die mittelfristige Finanzplanung, die Aufgabenplanung und die Bildung von Rücklagen aber soll nun der Experten-Verwaltungsrat entscheiden. Das mag auf den ersten Blick nicht wie eine gravierende Strukturänderung erscheinen. Aber die Begründung des Regierungsentwurfs verweist auf eine ganz neue Aufgabenteilung. In der Begründung (S. 33) wird dazu ausgeführt: „Dadurch wird der Rundfunkrat entlastet, so dass er sich auf seine Kernkompetenzen fokussieren kann, insbesondere im Programmbereich.“ Nach § 18 Abs.1 Satz 1 soll daher die Anzahl der Sitzungen von mindestens acht auf mindestens sechs verringert werden. Dies gebe dem Gremium „mehr Flexibilität bei der Vorbereitung“, so die Begründung (S. 70).

Mit der „Entlastung“ des Rundfunkrats geht also deutlich eine Beschränkung einher und eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf den Experten-Verwaltungsrat. So wird die Neugewichtung auch in der Begründung (S. 71) bezeichnet: „Die Erweiterung der Kompetenzen des Verwaltungsrats als künftigem Sachverständigenrat ist Spiegelbild der Straffung der Aufgaben des Rundfunkrats. So obliegt dem Verwaltungsrat künftig zum Beispiel die Beschlussfassung über die mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung ebenso wie die über die Bildung von Rücklagen und eines Deckungsstocks. Bei Kooperationen, die (auch) erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt oder Personalwirtschaft haben, wie zum Beispiel die gemeinsamen Rechenzentren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, obliegt die Zustimmung dem Verwaltungsrat.“ Nimmt man alle vorgesehenen Neujustierungen in den Blick und bedenkt die Gefährdung der Arbeitsfähigkeit des Rundfunkrats durch die schiere Größe, gewinnt die Umverteilung an Gewicht.

11. Professionalisierung der Gremienkontrolle

Die Verlagerung von Aufgaben und die Umgestaltung des Verwaltungsrats zum Expertenrat werden in dem Gesetzentwurf als Beitrag zur Professionalisierung der Gremienkontrolle dargestellt. Für das vorgesehene Expertengremium scheinen allerdings Vielfaltsaspekte wie die bisher geläufigen kaum noch eine Rolle zu spielen. Um so mehr stellt sich die Frage nach der Sachgerechtigkeit einer Verlagerung wesentlicher Zukunfts- und Planungsentscheidungen auf ein Gremium, das vor allem aus spezialisierten Wirtschaftsfachleuten und Juristen zusammengesetzt ist.

Unter Vielfaltsaspekten ist der Rundfunkrat viel breiter aufgestellt. Er weist eine große Bandbreite an Erfahrungen auf mit Rückkoppelungen zu ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen - Erfahrungen, die gerade auch für langfristige Grundsatzentscheidungen Voraussetzung sind. Zudem kann der Rundfunkrat in schwierigen Rechts- und Finanzangelegenheiten jeweils spezielle Berater und Gutachter heranziehen (vgl. § 16 Abs. 8 Satz 2 n.F.). Eine weitere Professionalisierung der Arbeit des Rundfunkrats, wie sie sich hierin als Möglichkeit abzeichnet, wäre unter konstitutionellen Gesichtspunkten durchaus naheliegend. Hierher gehört z.B. auch die regelmäßige Fort- und Weiterbildung seiner Mitglieder zu medienrelevanten Themen, die laut § 16 Abs. 9 n.F. vom Rundfunkrat sicherzustellen ist (siehe oben 9.). Damit wird an das Erfordernis von „Kenntnisse(n) auf den Gebieten des Rundfunks und der Telemedien“ nach der Sollvorschrift des § 15 Abs. 13 Satz 1 n.F. angeknüpft. Dieser Ansatz wäre nun konsequent auszubauen. Da lässt sich, wie gesagt, noch viel mehr tun.

Nur wenn ein hohes Maß an fachlich fundierter Kooperation zwischen Rundfunk- und Verwaltungsrat zustande kommt, kann die gedachte Arbeitsteilung überhaupt gelingen. Bei ungünstigem Verlauf dagegen könnte es dazu kommen, dass sich die beiden Gremien gegenseitig blockieren. Deshalb bleibt diese Neuerung ziemlich riskant, sie sollte noch einmal überdacht werden.

12. Gremienbeteiligung an der Aufsicht von Beteiligungsunternehmen

Es ist zu begrüßen, dass nunmehr die Gremienbeteiligung an der Aufsicht von Beteiligungsunternehmen festgeschrieben werden soll. „Soweit dies nach Beteiligungsumfang und Gesellschaftszweck möglich und angemessen ist, soll eine proportional angemessene Anzahl von Mitgliedern des Verwaltungsrats und des Rundfunkrats in das Aufsichtsgremium entsandt werden. Die Auswahl soll den Geschäftszweck des Beteiligungsunternehmens und die Zuständigkeiten der Gremien berücksichtigen“ (§ 45 Abs. 2 Satz 3 n.F.). Entsprechend dem ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts müsste an dieser Stelle mindestens für hundertprozentige Tochterunternehmen auch die 30%-Grenze für Gremienmitglieder aus den Reihen der Politik eingefügt werden.



Vorsitzende des IÖR