

Universität Duisburg-Essen • 47057 Duisburg

Stellungnahme zur Anhörung im
Ausschuss für Kultur und Medien des
Landtags Nordrhein-Westfalen
am 6.9.2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/761**

A12, A14

*Gesetz zur Verbesserung der Transparenz und Staatsferne der
Landesanstalt für Medien (LfM) Nordrhein-Westfalen und des
Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR)*

FAKULTÄT FÜR
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

1. Repräsentation

Das Repräsentationsprinzip als Mechanismus zur Besetzung der Aufsichtsgremien ist grundsätzlich geeignet zur Ausgestaltung einer zivilgesellschaftlichen Rückbindung öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Medienangebote. Die für *public service*-Modelle konstitutive Organisation von Staats- und Marktferne (zumindest eines Teils des Mediensystems), die eine gemeinwohlorientierte Medientätigkeit gewährleisten soll, scheint allein durch eine solche Mechanik herstellbar. Die verfassungsmäßig gegebene Möglichkeit zum Austausch politischer Eliten durch demokratische Wahlen zeichnet dabei auch den legalen und legitimen Weg für personelle Veränderungen der Rundfunkaufsicht vor, die föderal-pluralistische Konstruktion der deutschen „Medienverfassung“ eröffnet zudem vielfältige Optionen für eine dynamische Besetzung der Gremien. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgericht zur Begrenzung „staatlicher“ bzw. „staatsnaher“ Mitglieder ist bereits eine Regelung erfolgt, die den (potenziellen) Durchgriff parteipolitisch gebundener Akteure auf die Medienorganisationen einschränken soll.

Das Prinzip der Repräsentation verträgt sich durchaus mit der hervorgehobenen Rolle der Parteien für das politische System Deutschlands: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ (Art. 21 GG). Dieser Satz erfährt in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Medienanbieter eine Fortsetzung, in der Konstruktion der Landesmediengesetze (oder des ZDF-Staatsvertrags) erfährt es eine Erweiterung um zusätzliche Akteure der Zivilgesellschaft. Auch hier folgten

Institut für Politikwissenschaft

Prof. Dr. Christoph Bieber

Welker Stiftungsprofessur
Ethik in Politikmanagement
und Gesellschaft

Tel.: 0203 / 379 - 2407
Fax: 0203 / 379 - 4765
christoph.bieber@uni-due.de

Raum LS 103
Lotharstraße 53
47057 Duisburg

Sekretariat Andrea Licht

Tel.: 0203 / 379 - 1229
Fax: 0203 / 379 - 4765
andrea.licht@uni-due.de

Campus Duisburg
LF 192
Lotharstraße 65
47057 Duisburg

Datum: 27.8.2018

Gremienstruktur und –besetzung den Leitsätzen einer parlamentarischen Demokratie, die den Souverän respektiert und die indirekt an den Willen der Bevölkerung gekoppelt ist: Entscheidungen der Parlamente sind zuerst und vor allem als Echo des Wählerwillens zu verstehen und nicht als Resultat parteipolitischer Klüngelei. Dass es Kontroversen um die konkrete rechtliche Ausgestaltung gibt, ist wiederum Ausdruck des Parteienwettbewerbs und gehört damit zum Grundbestand lebendiger politischer Auseinandersetzungen im Modus des Parlamentarismus.

Die praktische Umsetzung des erweiterten Repräsentationsauftrags im Rahmen der Gremienaufsicht folgt gängigen Überlegungen zur Strukturierung der Gesellschaft: Interessen formieren sich in Gestalt unterschiedlicher, koexistierender und über einen Dialog verbundener Gruppen, die sich als „Zivilgesellschaft“ wesentlich, aber nicht ausschließlich, in verschiedenen Organisationen zusammenfinden. Solche Organisationen werden als Verbände, Lobby- und Interessengruppen von den durch demokratische Wahlen legitimierten Parlamenten aufgerufen, Vertreter/innen in die Aufsichtsgremien zu entsenden. Auf ähnliche Weise gesellschaftlich rückgebundene Organisationsprinzipien finden sich auch bei anderen *public service*-Mediensystemen. Die konkrete Umsetzung der Medienaufsicht variiert dabei jedoch stark, die deutsche Variante kann als eine der am stärksten differenzierten, zugleich aber auch als eine der aufwändigsten bezeichnet werden.

Motiviert durch die technologisch beschleunigte Dynamik des Medienwandels sind zuletzt auch innovative Formen zur Gremienbesetzung entstanden, die sowohl gesellschaftliche (Individualisierung, geringe Organisationsbereitschaft) wie auch medientechnische Veränderungen (neue Produktions- und Distributionsstrukturen, Aktivierung des Publikums) reflektieren. Die offene Ausschreibung von Gremienplätzen (für den WDR: zwei unabhängige/unmittelbar durch den Rundfunkrat ausgewählte Mitglieder) oder die kompetitive Besetzung von Positionen durch etablierte Organisationen (z.B. Ausschreibung der Gremienmitgliedschaft durch eine Landtagsfraktion) haben zu einer größeren Diversität in den Aufsichtsgremien geführt.

Allen Defiziten zum Trotz gibt es bislang keine Erfolg versprechende Alternative zu einer anderen, gleichermaßen demokratisch legitimierten Besetzung von Aufsichtsgremien im

öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Im Gegenteil: Für die Aufrechterhaltung einer Aufsichtsfunktion jenseits des Marktes gibt es keine bessere Möglichkeit als die Vermittlungsfunktion der Parlamente. Insbesondere die regionale Vielfalt erlaubt dabei eine heterogene Besetzung von Aufsichtsgremien, die zu einer diversen, über die gesamte Breite der Bevölkerung rückgebundenen Repräsentation im deutschen Medienföderalismus beitragen können.

Nichtsdestotrotz ist über eine Stärkung innovativer Kompetenzen und Zugänge (fachliche Qualifikation, Ausschreibungsmodalitäten, inhaltliche Zuständigkeiten) zu befinden – über eine Differenzierung in dauerhaft agierende Gremien und temporäre, themen- oder zielgruppenspezifisch eingesetzte „Zuschauerräte“ (*audience councils*) ist im Sinne einer Modernisierung der Aufsichtsstrukturen unbedingt nachzudenken (vgl. auch Abs. 4).

2. Rollen und Profile

Die Annahme, Parteien „steuern“ die Besetzung der Gremien über einen direkten Durchgriff auf die entsendeberechtigten Organisationen, verkennt einerseits die Steuerungsfähigkeit der Parteien, andererseits die Möglichkeit zur Übernahme unterschiedlicher Rollen durch einzelne Personen. So ist es durchaus denkbar, dass parteipolitisch engagierte Individuen bei einer gleichzeitigen Betätigung für einen Regionalverband, eine Gewerkschaft oder eine Unternehmensvertretung, diese Verbindung/Identifikation stärker gewichten als die Beziehung zur Partei. Zu beachten ist dabei auch, dass die Mitwirkung in den Aufsichtsgremien ohnehin als Aktivität konstruiert ist, die sich unmittelbar auf die berufene Person bezieht – sie genießen ein „freies Mandat“ (§15, Abs. 13: „Sie haben bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten und sind hierbei an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden.“).

Bei der Auswahl der in den Rundfunkrat zu entsendenden Vertreter/innen haben – mehr noch als die Parteien – die entsprechenden Verbände und Organisationen darauf zu achten, dass die Nominierung parteipolitisch engagierter Personen zu „Schieflagen“ innerhalb der Aufsichtsgremien führen kann. Dennoch folgt daraus kein zwingendes Verbot zur Benennung parteipolitischer aktiver Personen, im Vordergrund stehen sollte allerdings der Bezug zu den Belangen und Interessen der Entsendeorganisation oder eine spezifische (Medien-)Kompetenz,

die für die Tätigkeit qualifiziert – und nicht eine wie auch immer geartete parteipolitische Arbeit.

Von den Mustern der Rollentrennung bzw. des Rollenkonflikts unbenommen ist jedoch der transparente Umgang mit den jeweiligen Zugehörigkeiten – auf die konsequente Anwendung der bereits vorhandenen Transparenz-Regeln (§14a im WDR-Rundfunkgesetz) ist stets zu achten. Zudem scheint im Rahmen der Gesetzesnovelle formulierten Pflicht zur Weiterbildung der Rundfunkratsmitglieder auch eine Thematisierung möglicher Rollen- bzw. Loyalitätskonflikte bei der Ausübung der Gremientätigkeit empfehlenswert. Insbesondere ist hier auf die Gemeinwohlorientierung und die daraus resultierenden Verantwortungsrelationen der Gremienmitglieder hinzuweisen.

3. Zugang zu Informationen

Bezüglich der praktischen Ausübung der Gremientätigkeit ist auf die Form und Wirkung der so genannten „Freundeskreise“ als quasi-informelle Binnenstruktur der Kontrollgremien hinzuweisen. Die in allen Rundfunkräten sowie auch dem ZDF-Fernsehrat gängige Praxis der Bildung von Freundeskreisen, die parteipolitisch-ideologischen Orientierungen folgen, ist auf die daraus resultierende Informations-Asymmetrie hinzuweisen.

Die interne Fraktionierung der Rundfunkräte (für den WDR: „schwarzer“, „roter“, „grauer“ Freundeskreis) führt zu einer Verdichtung von Informationen und Informationsflüssen zwischen Sender und Aufsichtsgremium. Im Wissen um die Gestaltungsmacht solcher Gruppen orientieren sich die Führungskräfte der Landesrundfunkanstalten stark auf die Freundeskreise, um ihre Entscheidungen dort entsprechend vorzubereiten und vorzustellen. Nicht in den Freundeskreisen „zugelassene“ Gremienmitglieder werden dadurch von relevanten Informationskreisläufen ausgeschlossen bzw. müssen diese Lücken durch Nachfragen in den Plenumsveranstaltungen schließen. Darunter leidet jedoch die Durchführung dieser Gremiensitzungen, die Entschlussfähigkeit des Gesamt-Gremiums kann dadurch unterminiert werden. Zudem findet durch diese Praxis eine Verlagerung der Entscheidungsvorbereitung in von außen uneinsehbare, informelle Verhandlungsräume statt, wodurch das Misstrauen in die demokratische Verfasstheit der öffentlich-rechtlichen Medienakteure ansteigen kann.

Mit Blick auf die Vermutung, dass gerade hier eine Steuerung durch die Parteien stattfindet, ist jedoch anzumerken, dass der Freundeskreis der „Grauen“ eine Art „Sperrminorität“ darstellt – an dieser als Gegengewicht zu den parteinahen Strukturen konstruierten Gruppierung vorbei zu agieren ist aufgrund der „Mehrheitsverhältnisse“ schwierig.

4. Digitalisierung und Rundfunkaufsicht

Ein weiterer Aspekt der zeitgemäßen Ausgestaltung von Gremienstrukturen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist deren Anpassung an die Anforderungen der Digitalisierung. Im Prozess des Wandels der klassischen Rundfunkanstalten hin zu „crossmedialen Medienhäusern“ muss auch die Organisationsstruktur und Arbeitspraxis der Aufsichtsgremien modernisiert werden.

Ein entsprechendes Beispiel liefert das öffentlich-rechtliche Content-Netzwerk *funk*. Dessen Produktions-, Distributions- und Organisationsstruktur sind äußerst innovativ, nicht aber die zugehörige Gremienaufsicht. Die schnell getaktete, auf Experimente angelegte Arbeitsweise von *funk* ist mit den konventionellen Verfahren der Aufsichtsarbeit nicht mehr angemessen zu begleiten. Es ist davon auszugehen, dass sich vergleichbare Entwicklungen bald auch in den Landesrundfunkanstalten vollziehen. Notwendig ist daher die Entwicklung und Einrichtung neuer Formate zur Begleitung öffentlich-rechtlicher Medienangebote, die den Interessen eines „aktiven Publikums“ als neuer Stakeholder im Mediensystem gerecht werden. In diesem Fall erscheint eine Modernisierung der Gremienaufsicht angeraten, die auch für den Umgang mit Transparenzregeln neue Herausforderungen bereithält.

Aus meiner Erfahrung als Mitglied des WDR-Rundfunkrates erscheint es eher unwahrscheinlich, dass sich ein solcher Innovationsprozess „automatisch“ im Dialog zwischen Landesrundfunkanstalten und den vorhandenen Gremien vollzieht. So blendet z.B. der ARD-Bericht zu „Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter“ das Feld der Gremientätigkeit vollständig aus. Es obliegt der Politik, einen solchen Innovationsauftrag explizit zu formulieren und entsprechende Schritte zu motivieren.