



Deutschlandradio



Peter Stawowy

# Im öffentlichen Auftrag

Zusammensetzung und Arbeitsweise  
der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-  
gremien

OBS-Arbeitspapier 76  
ISSN: 2365-1962 (nur online)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Can Gülcü

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

D-60329 Frankfurt am Main

Tel.: 069-6693-2584

E-Mail: [info@otto-brenner-stiftung.de](mailto:info@otto-brenner-stiftung.de)

[www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)

Autor:

Peter Stawowy

STAWOWY – Agentur und Verlag

Bautzner Straße 9

01099 Dresden

E-Mail: [peter@stawowy-verlag.de](mailto:peter@stawowy-verlag.de)

Redaktion & Lektorat:

Benedikt Linden (OBS)

Satz und Gestaltung:

Isabel Grammes, think and act

Titelbild:

[suksunt/AdobeStock.com](https://www.adobe.com/stock/su/su.html)

Redaktionsschluss:

15. Dezember 2024

2. korrigierte Version vom 11. Juni 2025

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:



Dieses Arbeitspapier ist unter der Creative Commons „Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“-Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0) veröffentlicht.

Die Inhalte sowie Grafiken und Abbildungen dürfen, sofern nicht anders angegeben, in jedwedem Format oder Medium vervielfältigt und weiterverbreitet, geremixt und verändert werden, sofern keine Nutzung für kommerzielle Zwecke stattfindet. Ferner müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben gemacht, ein Link zur Lizenz beigefügt und angegeben werden, ob Änderungen vorgenommen wurden. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

In den Arbeitspapieren werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Download und weitere Informationen:

[www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)

## Vorwort

„Der Rundfunk wäre der denkbar großartigste Kommunikationsapparat des öffentlichen Lebens, [...] wenn er es verstünde, [...] den Zuhörer nicht nur hören, sondern auch sprechen zu machen und ihn nicht zu isolieren, sondern ihn auch in Beziehung zu setzen.“

So skizzierte Bertolt Brecht um 1930 die Möglichkeit, den Rundfunk zu einer „wirklich demokratische[n] Sache zu machen“. Vermutlich hätte er daher auch die institutionalisierte Demokratisierung des Rundfunks durch die Etablierung von Rundfunkräten für die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nach dem Zweiten Weltkrieg grundsätzlich begrüßt. Durch die Kontrolle der Programme der Sender und die Repräsentation aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen in ihren Reihen sollen die Räte eine tatsächliche „Mitbestimmung der Rundfunkgemeinde“ (Rundfunkpionier Hans Bredow) ermöglichen – und die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der Bevölkerung allgemein sichern.

Trotz dieses beachtlichen Bruchs mit der bis dato autokratischen Vergangenheit des Rundfunks, dessen Verwendung als zentral gesteuerte Sendefunkinfrastruktur insbesondere in der Nazizeit mit dem „Volksempfänger“ als wichtigem Propagandainstrument der Faschisten kulminierte, blieb es jahrzehntelang relativ ruhig um die Rundfunkräte. Erst in den letzten rund fünfzehn Jahren kam zunehmend die Frage auf, inwiefern die Zusammensetzung, die Arbeitsweise und das Selbstverständnis der Räte denn dazu dient, die Breite der Gesellschaft zu repräsentieren bzw. in den Worten Brechts, das Publikum „sprechen zu machen“: Wer ist in den Gremien vertreten? Werden unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Interessen angemessen repräsentiert? Nehmen die Räte ihre Kontrollaufsicht über die Programme ausreichend wahr? Und (wie) wird durch die Repräsentant\*innen der Austausch und die Rückkopplung mit dem Publikum gesucht?

2013 standen diese Fragen – und noch grundlegender die Erläuterung der Funktionsweise der Kontrollgremien des ÖRR – im Mittelpunkt der OBS-Studie „Im öffentlichen Auftrag“ von Fritz Wolf, die ein breites Medienecho hervorrief. Sie griff damit den Debatten vorweg, die das sogenannte ZDF-Urteil ein Jahr später auslöste: Das Bundesverfassungsgericht urteilte 2014, dass politische Vertreter\*innen maximal ein Drittel der Gremiensitze beanspruchen dürfen, um die Staatsferne der Sender zu garantieren. In der Folge mussten zahlreiche Regelungen zur Gremienarbeit und Besetzungspolitik modifiziert werden. Wie aber ist es heute, mehr als zehn Jahre später, um die Rundfunkräte bestellt?

Dieser Frage geht Peter Stawowy – Journalist, Blogger und langjähriger Kenner der öffentlich-rechtlichen Gremienarbeit – nach und führt damit die Arbeit von Fritz Wolf fort. Das Herzstück seiner hier vorgelegten Analyse ist eine Recherche über organisationale Hintergründe, soziodemographische Merkmale und Parteimitgliedschaften aller 772 Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (neun ARD-Anstalten, ZDF, Deutschlandradio und Deutsche Welle). Zudem nimmt er die Arbeitsweisen, finanziellen Ausstattungen und die Transparenz der Arbeit aller Einzelgremien in den Blick und zeichnet so ein umfassendes Bild des Status Quo.

Stawowys Vermessung der Gremienarbeit wirft Licht auf eine Reihe von Problemen, auf die es in Zukunft Antworten zu finden gilt. Folgt man der These des Autors, dass das eigene Parteibuch Folgen für die Arbeit im Aufsichtsgremium hat bzw. die Entsendung begünstigt, so wird noch einmal zu diskutieren sein, wie stark der Einfluss der Parteipolitik auf die Gremienarbeit real ist. Denn in der Lesart des Autors sind derzeit im Schnitt 42 Prozent der Gremienplätze (partei-)politisch besetzt. Betrachtet man nur die gesetzlich fixierten Plätze für politische Vertreter\*innen, sind es 26 Prozent.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass sich die finanziellen und personellen Ressourcen der verschiedenen Rundfunkräte und ihrer Gremienbüros stark voneinander unterscheiden. In vielen Fällen dürften die Anforderungen an Programm- und Qualitätskontrollen mit den gegebenen Mitteln und Strukturen nur schwer zu stemmen sein. Zugleich ist die Arbeit der Räte derzeit von unzureichender Transparenz über die Verwendung finanzieller Mittel und die mit den Sendern geführten inhaltlichen Auseinandersetzungen geprägt. Auch an Dialogangeboten in Richtung des Publikums mangelt es.

Es verwundert doch sehr, dass die Medienpolitik in ihre Reformdebatte – die neben der Reduzierung des Finanzvolumens auch den Erhalt der Akzeptanz der Öffentlich-Rechtlichen in der Bevölkerung als Ziel vorgibt – die Rundfunkräte nicht einbezieht.

Als Otto Brenner Stiftung sind wir demgegenüber der festen Überzeugung, dass eine bessere gesellschaftliche Verankerung nur durch eine weitere Demokratisierung erreicht werden kann. Dabei müssen – neben den Mitarbeiter\*innen – reformierte Rundfunkräte eine zentrale Rolle spielen. Autoritäre Angriffe auf die Staatsferne des ÖRR und neoliberale Versuche, diese wichtige, von Marktzwängen unabhängige Presselandschaft zu untergraben, werden zunehmen. Nur wenn es dem ÖRR gelingt, sich mit seinem Publikum noch stärker „in Beziehung zu setzen“ und es noch deutlicher „sprechen zu machen“, werden diese nachhaltig abgewehrt werden können.

Benedikt Linden

Referat Wissenschaftsförderung und  
Projektsteuerung der Otto Brenner Stiftung

Frankfurt am Main,  
im Januar 2025

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Umbruch.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Rolle der Gremien.....</b>	<b>9</b>
2.1	Die allgemeine Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	9
2.2	Die Idee der Gremien-Kontrolle.....	13
<b>3</b>	<b>Kritik der Gremien – bisherige Untersuchungen und Forschungslücken.....</b>	<b>18</b>
3.1	Inhaltliche Kritik und bisherige Untersuchungen.....	18
3.2	Lösungsansätze und blinde Flecken.....	23
<b>4</b>	<b>Methodisches Vorgehen.....</b>	<b>28</b>
4.1	Eigenrecherche: Zusammensetzung der Gremien.....	28
4.2	Befragung: Arbeitsweise und Transparenz der Gremien.....	31
<b>5</b>	<b>Zusammensetzung der Gremien.....</b>	<b>32</b>
5.1	Rahmenbedingungen.....	32
5.2	Einfluss der Politik.....	33
5.3	Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände.....	37
5.4	Religionsgemeinschaften und marginalisierte Gruppen.....	38
5.5	Sonstige: Kultur, Sozialverbände, Sport und andere.....	44
5.6	Zwischenfazit.....	45
<b>6</b>	<b>Arbeitsweisen und Ausstattung der Gremien.....</b>	<b>46</b>
6.1	Rahmenbedingungen.....	46
6.2	Inhaltliche Arbeit der Räte.....	49
6.3	Ausstattung der Gremienbüros.....	57
6.4	Zwischenfazit.....	60
<b>7</b>	<b>Transparenz.....</b>	<b>62</b>
7.1	Öffentliche Sitzungen, Livestreams, Ergebnisdokumentation.....	62
7.2	Dialogangebote.....	65

7.3	Informationen über Mitglieder und Anwesenheit .....	65
7.4	Zwischenfazit.....	67
<b>8</b>	<b>Bewertung der Untersuchungsergebnisse .....</b>	<b>68</b>
8.1	Einfluss der Politik und fehlende Diversität .....	69
8.2	Unterschiedliche Ausstattung und fehlende Transparenz.....	69
8.3	Effektivität der Institution Rundfunkrat .....	70
8.4	Reformvorschläge .....	71
	Quellenverzeichnis .....	73
	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen .....	76
	Hinweise zum Autor .....	76

# 1 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Umbruch

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland steht vor grundlegenden Reformen. Während diese Zeilen zu Papier gebracht werden (Oktober bis Dezember 2024), haben die Ministerpräsident\*innen der 16 Bundesländer zwischenzeitlich einen neuen Medienstaatsvertrag auf den Weg gebracht. Noch ist nicht ganz klar, welche Auswirkungen die Reformen haben werden.<sup>1</sup> Zwar haben die Ministerpräsident\*innen eine ganze Reihe konkreter Punkte entschieden, etwa die Reduzierung der Zahl der Radiowellen oder die Zusammenlegung von Spartensendern. Besonders aber die Themen Erhöhung des Rundfunkbeitrags und eine stärkere Beteiligung der Landtage an der Entscheidung hatten zu heftigen Verhandlungen geführt. Denn die in der ARD zusammengeschlossenen Anstalten und das ZDF hatten Mitte November das Bundesverfassungsgericht angerufen: Sie drängen auf die durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) festgelegte Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2025 um 58 Cent (vgl. epd Medien 2024; Tagesschau 2024). Die Beitragserhöhung ist von den Ländern nicht auf den Weg gebracht worden, was bedeutet, dass sie zum 1.1.2025 nicht mehr umgesetzt werden konnte. Denn sie bedarf – wie

alle Staatsvertrags-Beschlüsse der Ministerpräsident\*innen-Konferenz – der Zustimmung aller 16 Landesparlamente.

Auf den der Sender-Klage folgenden Treffen der Ministerpräsident\*innen wurde bis zuletzt über die Erhöhung des Rundfunkbeitrages verhandelt. Als Ergebnis vereinbarten die Ministerpräsident\*innen schließlich, dass der Beitrag in den Jahren 2025 und 2026 nicht steigen soll – in der Folge will man ein neues Verfahren zur Beteiligung der Landtage installieren. Zudem soll die Reform zu Einsparungen führen. Allerdings: Die Länder Bayern und Sachsen-Anhalt wollen diesem Kompromiss nur zustimmen, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zurücknehmen. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Arbeit (Mitte Dezember 2024) ist der weitere Fortgang somit offen.

## **RBB-Skandale als Reform-Auslöser**

Die 2022 bekannt gewordenen skandalösen Vorkommnisse beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) unter Führung der inzwischen ausgeschiedenen Intendantin Patricia Schlesinger haben der Debatte über die Reform des öffentlich-recht-

---

1 Eine profunde Bewertung der Reformbestrebungen und Vorschläge für weitere Veränderungen hat im August 2024 Jan-Christopher Kalbhenn (2024) vorgelegt. Die Studie findet sich zum kostenlosen Download unter: [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)

lichen Rundfunks in Deutschland ordentlich Schwung verliehen (siehe zum Skandal auch Kapitel 3.1). Hatte sich die Medienpolitik im Vorfeld kaum an Veränderungen getraut und primär die Rundfunkanstalten in der Bringschuld gesehen, wurde sie mit Bekanntwerden des Gebarens der RBB-Intendantin – in Verbindung mit einem scheinbar übermächtigen Verwaltungsratsvorsitzenden – plötzlich sehr aktiv. Denn schon länger gab und gibt es immer wieder fundamentale Kritik: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei überfinanziert, kritisieren seit Jahren vor allem die privaten Medienunternehmen. Besonders in populistischen Kreisen ist außerdem der Vorwurf beliebt, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien zu staatsnah und der Rundfunkbeitrag zu hoch (vgl. Thomaß 2023). Demgegenüber steht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Das hat bereits 1986 entschieden, dass eine unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu gewährleisten ist (vgl. ARD 2020) und den öffentlich-rechtlichen Anstalten 1987 eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ausgesprochen. Hinzu kommt die durch zahlreiche Studien belegte Erkenntnis, dass starke öffentlich-rechtliche Medien einen nennenswerten Dienst für die Demokratie erbringen (vgl. Thomaß 2023).

### **Innere Reformkraft wird angezweifelt**

Mit großer Skepsis wurde und wird von Beobachter\*innen die Frage bewertet, ob die Anstalten von sich aus in der Lage sind oder waren, die notwendigen Reformen durchzuführen. Auch wenn sie sich weiterhin bemühen und die eigenen Reformfolge beteuern, hat nach Bekanntwer-

den der Vorgänge beim RBB die Medienpolitik das Heft des Handelns in die Hand genommen. Die zuständigen Medienminister\*innen, zusammen mit den zuständigen Staatssekretär\*innen vereint in der Rundfunkkommission der Länder, initiierten 2023 den sogenannten Zukunftsrat, der eine große Zahl an Reformvorschlägen ausgearbeitet hat (siehe dazu auch Kapitel 2.1). Im Januar 2024 legte das aus acht Expert\*innen bestehende Gremium einen Bericht vor (Zukunftsrat 2024). Die Rundfunkkommission der Länder griff die Vorschläge – zumindest teilweise – auf und hat inzwischen die Gründung einer gemeinsamen Technik-Tochter von ARD, ZDF und Deutschlandradio sowie die Initiierung eines Medienrats auf den Weg gebracht. Andere Punkte dagegen, die der Zukunftsrat vorgeschlagen hatte, etwa die Gründung einer eigenen Gesellschaft für die ARD und eine damit einhergehende Zentralisierung des Gemeinschaftsprogramms, fanden sich in den Vorschlägen der Rundfunkkommission nicht wieder. In weiteren Punkten, wie der Reduzierung der Programme, der Reduzierung der Ausgaben für Sportrechte sowie bei den Veränderungen bei den Regelungen für die Online-Berichterstattung ging die Rundfunkkommission über die Intentionen des Zukunftsrates hinaus (Rundfunkkommission der Länder 2024a).

### **Gremien bei Reformdiskussion nachrangig**

Die derzeit laufenden öffentlichen Debatten vermitteln den Eindruck, dass die zuständigen Medienminister\*innen bei den Reformüberlegungen den im Laufe der Jahre nicht abklingenden öffentlichen Druck über die Finanzierung als wichtigste Prämisse verfolgen. Zumindest wer-

den in der Kommunikation der Reformen die Einsparpotenziale in den Vordergrund gestellt. So wird zum Beispiel massiv betont, dass die Zahl der öffentlich-rechtlichen Hörfunkwellen von 70 auf 53 reduziert und *ARDalpha* und *ZDFinfo* sowie *tagesschau24* mit Phoenix zusammengelegt werden sollen, ohne die konkreten finanziellen Auswirkungen abschätzen zu können. Aus der ganzen Diskussion wird deutlich, dass die Bundesländer zum Teil unterschiedliche Interessen und Modelle verfolgen. So soll zwar im Idealfall der Rundfunkbetrag erst einmal nicht weiter steigen; keines der Länder aber möchte, dass an ‚seiner‘ Rundfunkanstalt fundamental gespart wird.

Nach Bekunden der Medienpolitik ist es neben der Reduzierung des Finanzvolumens ein zentrales Ziel, die Akzeptanz der Öffentlich-Rechtlichen in der Bevölkerung zu erhalten (vgl. Krebbers 2024). Aber gerade hinsichtlich dieses Zieles verwundert, dass die gesellschaftliche Aufsicht der Anstalten – in Form von Rundfunk-, Fernseh-, Hörfunk- und Verwaltungsräten (siehe Kapitel 2.2) – in der öffentlichen Diskussion über die Reformen so gut wie keine Rolle spielt. Die einzelnen Gremien nehmen bislang eine zentrale Rolle ein, wenn es darum geht, wie die Sender gesteuert und geleitet werden. In die Debatte aber werden sie faktisch nicht aktiv eingebunden (vgl. WDR-Rundfunkrat 2024; Tieschky 2024). Auch spielen sie als Adressaten möglicher Veränderungen keine Rolle.

Nimmt die Medienpolitik die Gremien nicht ernst? Immerhin könnte man unterstellen, dass

sie qua Amt eine gewisse Kompetenz vorhalten, gerade was das Innenleben der Rundfunkanstalten selbst betrifft. Die Nicht-Einbindung in die Diskussion macht auf ein zentrales Problem der Institution Rundfunkrat an sich (und damit auch der Institution Verwaltungsrat) aufmerksam: Sie spielen in der Öffentlichkeit und der medienpolitischen Debatte über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allenfalls eine nachgeordnete Rolle. Zwar gab es durch die Veränderungen im 3. und im 4. Medienänderungsstaatsvertrag eine Aufwertung der Gremienkontrolle. Diese wird mit den vorliegenden Vorschlägen im aktuell diskutierten Reformstaatsvertrag mit der Schaffung eines Medienrates allerdings wieder entwertet. Die Kompetenz zur Beratung des Auftragsberichts soll den Rundfunkräten entzogen und auf den Medienrat übertragen werden (siehe Kapitel 2 und 3).

Dies legt den Schluss nahe, dass die Medienpolitik offenkundig wenig Vertrauen in die Gremien hat. Gerade aber wenn es um die zukünftige gesellschaftliche Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht, wäre es doch naheliegend, die durch die Gremien ausgeübte gesellschaftliche Kontrolle entsprechend aufzuwerten – etwa durch eine Einbindung in die öffentliche Diskussion und eine ausreichende Berücksichtigung bei den Reformvorhaben.

Die hier vorliegende Studie verfolgt das Ziel, einen Beitrag zu dieser Thematik zu leisten. Sie untersucht den Status Quo der Zusammensetzung sowie die Arbeitsweisen und sieht sich dabei in der Tradition der Untersuchung der Aufsichtsgre-

mien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Fritz Wolf aus dem Jahr 2013. Dazu wird zunächst die bestehende Struktur und die geschichtliche Herleitung der Aufsicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erläutert (Kapitel 2). Anschließend erfolgt die Besprechung der existierenden Forschungsliteratur zum Thema sowie die Herausarbeitung der verbleibenden Forschungslücken (Kapitel 3). Nach der Darlegung

der methodischen Grundlagen der vorliegenden Arbeit (Kapitel 4) schließt sich die Darstellung der Empirie zur Zusammensetzung der Gremien (Kapitel 5) und die Auswertung einer Befragung der Gremienbüros zu Arbeitsweisen (Kapitel 6) und Transparenz (Kapitel 7) der Räte an. Am Ende folgen eine Reihe von Reformvorschlägen zur Zukunft der gesellschaftlichen Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Kapitel 8).

## 2 Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Rolle der Gremien

Wir leben in einer Zeit der Transformation. Durch beständige Weiterentwicklung und Verbreitung von Social-Media-Angeboten verändert sich das Mediennutzungsverhalten drastisch und in hoher Geschwindigkeit. Das einstige Leitmedium Fernsehen hat zwar nach wie vor erhebliche Bedeutung, aber genau wie das klassische Radio verliert es seit geraumer Zeit immer mehr an Relevanz. Eine Entwicklung, die unumkehrbar ist und sich fortschreiben wird. Die Theorie aber besagt: Eine Demokratie kann nur mit informierten Bürger\*innen funktionieren. Dafür sind unabhängige Medien von zentraler Bedeutung, denn nur über Medien erfahren viele Bürger\*innen von politischen Vorgängen. Die Idee der Gründungsväter und -mütter der Bundesrepublik Deutschland war, durch einen starken und unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein entsprechendes Informationsangebot für die Bevölkerung zu schaffen. Zum Fortbestand der Demokratie ist es folglich notwendig, dass sich der ÖRR entsprechend den Nutzungsgewohnheiten verändert. Diese Herausforderung gilt es zu meistern, ohne das bisherige Publikum mit seinen Nutzungsgewohnheiten zu verlieren. Änderungen und Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem sind – das zeigt ein Blick in die Geschichte – meist jedoch langwierige Angelegenheiten. Ein Grund ist die komplexe Struktur, die eine Vielzahl unterschiedlicher

Akteure involviert. Im Folgenden werden in einem kurzen Abriss die bestimmenden Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erläutert.

### 2.1 Die allgemeine Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Wichtigste rechtliche Grundlage für das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland ist der „Staatsvertrag (aller Bundesländer) zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“, in Kraft getreten am 7. November 2020, kurz: *Medienstaatsvertrag*. „Er enthält Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen wie für den privaten Rundfunk. Daneben gilt er auch für alle Anbieter von Telemedien. Der Medienstaatsvertrag ist der Nachfolger des Rundfunkstaatsvertrags, der seit 1991 galt und immer wieder erweitert wurde.“ (ARD 2024)

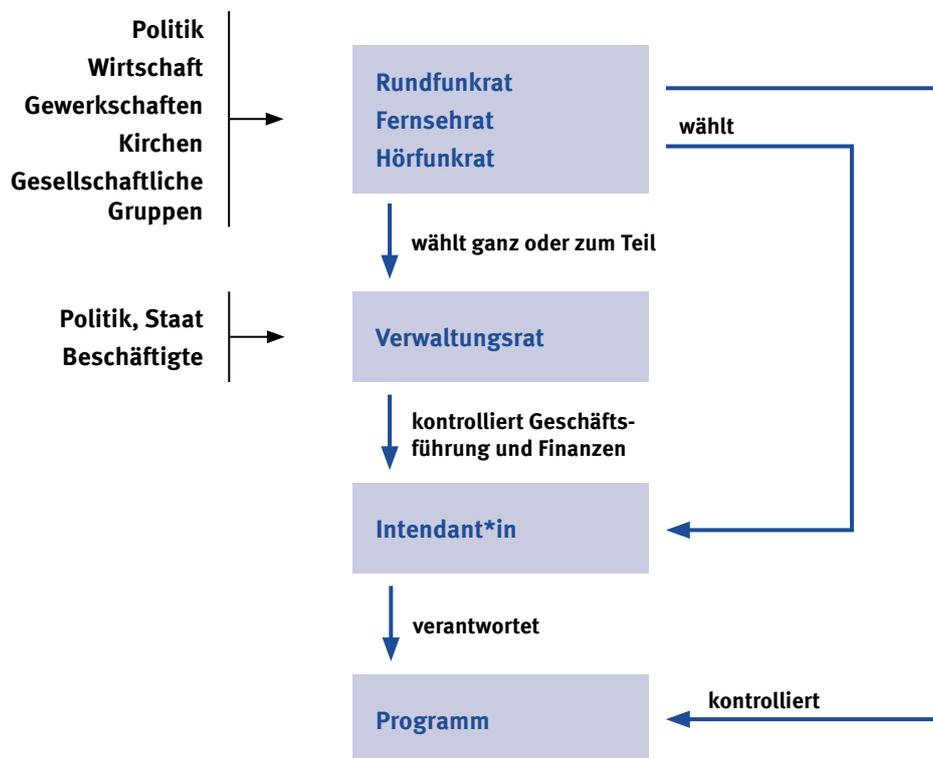
Aktuell gilt der 5. Medienänderungsstaatsvertrag, der am 1. Oktober 2024 in Kraft getreten ist. Auf den Weg gebracht ist des Weiteren der Reformstaatsvertrag („Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“), den die Regierungschef\*innen auf ihren Treffen am 25. Oktober und am 12. Dezember 2024 beschlossen haben. Er muss aber noch durch die Landesparlamente beschlossen werden.

### Stärkung der Gremien im 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag

Der Medienstaatsvertrag benennt in § 31 Abs. 3 die Aufgaben der Gremien (das heißt der Rundfunk-, Fernseh- und Hörfunkräte sowie der Verwaltungsräte, siehe Abbildung 1): Diese sind zuständig für „die Überwachung des in § 26 formulierten Auftrages sowie die Überwachung der wirtschaftlichen und sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung“. Seit den Änderungen mit dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag im Juli 2023 heißt es außerdem in Absatz 4:

„Die Gremien haben die Aufgabe, für die Angebote der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios Richtlinien aufzustellen und die Intendanten in Programmfragen zu beraten. Die Richtlinien umfassen die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung; die Richtlinien sind in dem Bericht nach Absatz 2 Satz 1 zu veröffentlichen und regelmäßig zu überprüfen.“

Abbildung 1:  
Das öffentlich-rechtliche Grundmodell



Quelle: Wolf (2013, S. 9).

Die Gremien haben somit weitreichenden Einfluss, was die Steuerung und Entwicklung der einzelnen Rundfunkanstalten betrifft. Eine weitere zentrale und gewichtige Aufgabe ist es, den oder die Intendant\*in zu wählen und das von diesen vorgeschlagene Direktorium zu bestätigen (zur Rolle des/der Intendant\*in siehe unten). Der bzw. die Intendant\*in trägt in jeder Sitzung aktuelle Entwicklungen vor und erstattet Bericht – und muss sich den Fragen der Gremienmitglieder stellen. Die Gremien genehmigen auch die Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne und haben weitreichende Zustimmungsrechte bei kostenintensiven Ausgaben, zum Beispiel von Produktionsverträgen oder bei Sportrechten.

### **Wichtige Begriffe in der Diskussion**

Es gibt eine Reihe von Institutionen und Begriffen, die zum Verständnis des Themas erheblich sind und im Folgenden kurz erläutert werden:

#### *Ausschüsse*

Ausschüsse sind die eigentliche Arbeitsebene der verschiedenen Rundfunkräte. Bei einzelnen Rundfunkanstalten ist in den Medienstaatsverträgen vorgeschrieben, welche Ausschüsse die Gremien zu bilden haben, andere sind frei in der Gestaltung ihrer Arbeitsstruktur. Alle Sender haben Ausschüsse zu Programm- und zu Finanzfragen. Darüber hinaus können die Gremien weitere Ausschüsse nach ihrer Wahl bestellen. In den Programmausschüssen zum Beispiel findet die Programmebeobachtung statt, anhand derer das Hauptgremium Rundfunkrat Stellungnahmen abgibt.

#### *Intendantenprinzip*

Die Intendantin bzw. der Intendant leitet die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt. Er führt die Geschäfte und trägt die Gesamtverantwortung auch für das Programm. Wegen seiner starken, gesetzlich festgesetzten Stellung spricht man vom „Intendantenprinzip“. Die Intendantin bzw. der Intendant ist gegenüber Rundfunk- und Verwaltungsrat rechenschaftspflichtig. Die Wahl erfolgt durch den Rundfunkrat auf Vorschlag des Verwaltungsrates.

#### *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)*

Die KEF ist das zentrale Instrument, um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu klären. Die Kommission besteht aus 16 unabhängigen Sachverständigen; jedes Bundesland benennt ein Mitglied. Die Höhe des Rundfunkbeitrags wird in einem dreistufigen Verfahren festgelegt. Nach den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten auf der ersten Stufe stellt die KEF auf der zweiten Stufe den Finanzbedarf von ARD, ZDF, Deutschlandradio und ARTE fest. Als Ergebnis empfiehlt sie den Ländern ggf. eine Änderung des Rundfunkbeitrags. Auf der dritten Stufe setzen die Länder die Höhe des Rundfunkbeitrags endgültig fest.

#### *Landesmediengesetze und Medienstaatsverträge auf Landesebene*

Während der Medienstaatsvertrag den großen Rahmen steckt, haben alle Bundesländer noch mal eigene Medienstaatsverträge oder Gesetze, die die Details der jeweiligen Rundfunkanstalt

(Struktur, Organe etc.) regeln. Etwas anderes sind die Landesmediengesetze: Sie regeln gewöhnlich die Zulassung und Aufsicht über private Rundfunkveranstalter, die durch Landesmedienanstalten erfolgt. Die Finanzierung der Landesmedienanstalten als Aufsicht der privaten Rundfunkanbieter erfolgt über einen Anteil des Rundfunkbeitrags.

### *Medienstaatsvertrag (MStV) und Medienänderungsstaatsverträge (MäStV)*

Der MStV regelt Pflichten und Rechte der Rundfunk- und Telemedienanbieter in Deutschland. Er ist von den 16 deutschen Landesparlamenten angenommen worden und gilt seit dem 7. November 2020. Er ist die wichtigste rechtliche Grundlage für das Mediensystem, Änderungen bedürfen der Zustimmung aller Länder. Nachfolgende Veränderungen, Ergänzungen und Erweiterungen werden gewöhnlich als Medienänderungsstaatsverträge bezeichnet. Insgesamt gibt es davon bislang fünf, wobei der erste nie von den Landesparlamenten ratifiziert und also nie gültig wurde.

### *Rundfunkkommission der Länder*

Um die Ausgestaltung der Medienordnung zu koordinieren, haben die Länder die Rundfunkkommission gebildet. Mitglieder sind gewöhnlich die Ministerpräsident\*innen der Länder oder die für den Rundfunk zuständigen Minister\*innen oder Senator\*innen. Sie koordinieren die Medienpolitik mit dem Bund und der europäischen Ebene und bereiten Änderungen am Medienstaatsvertrag vor.

### *Rundfunkrat (auch: Fernseh- oder Hörfunkrat)*

Der Rundfunkrat ist das oberste für die Programmkontrolle zuständige Aufsichtsgremium

der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Er kontrolliert, ob der gesetzlich festgeschriebene Auftrag von der jeweiligen Anstalt erfüllt wird. Er hat keinen direkten Zugriff auf das aktuelle Programm, diskutiert aber rückblickend Programmfragen und -beschwerden und spricht Empfehlungen an die für das Programm verantwortliche Intendanz aus. Beim ZDF heißt das Gremium Fernsehrat, beim Deutschlandradio Hörfunkrat; in dieser Studie wird vereinfacht von Rundfunkrat gesprochen. Drei der zwölf Rundfunkanstalten in Deutschland sind Mehrländeranstalten, nämlich Nord- und Mitteldeutscher Rundfunk sowie Südwestrundfunk. Sie haben noch Landesgruppen oder Landesrundfunkräte, die gewöhnlich separat tagen und ihre Ergebnisse in den übergeordneten, gemeinsamen Rundfunkrat mit einbringen.

### *Verwaltungsrat*

Der Verwaltungsrat ist das zweite Aufsichtsgremium des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Er kontrolliert vor allem die wirtschaftliche Seite der jeweiligen Anstalt, also die Geschäftsführung und die Finanzen. Er hat das Vorschlagsrecht für die Wahl einer Intendantin bzw. eines Intendanten, die in der Folge vom Rundfunkrat gewählt werden muss. Die Verwaltungsräte sind gewöhnlich erheblich kleiner als die Rundfunkräte. Auch spielt hier die gesellschaftliche Repräsentanz eine geringere Rolle, wichtiger ist vielmehr die wirtschaftliche Kompetenz der einzelnen Mitglieder.

### *Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK)*

Die Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD koordiniert die Tätigkeit der Aufsichtsgremien

der ARD. Mitglieder sind die jeweiligen Vorsitzenden der Rundfunk- und Verwaltungsräte der neun Landesrundfunkanstalten und der Deutschen Welle, die Vorsitzenden des ARD-Programmbeirates sowie jene des GVK-Telemedienausschusses. Maßgebliche Aufgabe der GVK „ist die Koordination und Abstimmung der Gremientätigkeit in der föderalen ARD im Bereich Finanzen, Telemedien und Angebotsqualität“ (MDR 2024).

### *Zukunftsrat*

2023 hat die Rundfunkkommission der Länder den „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, meist „Zukunftsrat“ genannt, eingesetzt. Auftrag des Rates war es „eine langfristige Perspektive für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seiner Akzeptanz über das laufende Jahrzehnt hinaus zu entwickeln“ (Rundfunkkommission 2024b). Im Januar 2024 übergab der Rat seine Vorschläge und Empfehlungen an die Länder und stellte sie im Rahmen einer Pressekonferenz auch der Öffentlichkeit vor (ebd., vgl. für die Vorschläge auch Kapitel 3.2).

## **2.2 Die Idee der Gremien-Kontrolle**

Die Idee, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch Gremien zu überwachen, stammt von Rundfunkpionier Hans Bredow. Im Jahr 1947 wandte er sich an die westlichen Alliierten mit dem Vorschlag, einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk fern jeglicher staatlicher Kontrolle aufzubauen (vgl. NdM 2022, S. 10). Bredows Ziel: Ein Rundfunk, der von der „Mitbestimmung der Rundfunkgemeinde“ (Bredow 1952, zitiert nach NdM 2022) lebt. Vorbild war die britische BBC,

die unabhängig von politischem Druck und kommerziellen Interessen durch Gebühren finanziert wird. Als Kontrollorgane entwickelten sich schließlich die Rundfunk- und Verwaltungsräte.

### **Ein Rundfunk frei von staatlichen Einflüssen**

Dem Modell lagen fünf zentrale Überlegungen zu Grunde: Der Rundfunk sollte frei sein von staatlichen Einflüssen, die Finanzierung über Gebühren erfolgen und damit die Unabhängigkeit von Marktzwängen erreicht werden. Darüber hinaus sollte das Intendantenprinzip die Programmverantwortlichkeit auf Grundlage des gesetzlich fixierten Programmauftrags regeln. Und schließlich wurde die gesellschaftliche Kontrolle durch die Rundfunk- und Verwaltungsräte vorgesehen. Dabei war den Rundfunkräten die Repräsentanz der Gesellschaft, den Verwaltungsräten aber vor allem Sachverstand in Wirtschafts- und Finanzfragen zugeordnet (vgl. Wolf 2013, S. 23–24). „Diese Kontrolle wurde im bis heute maßgeblichen Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961 spezifiziert. In den Rundfunkräten sollten die ‚Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen‘ vertreten sein. Dieses Urteil ist die Grundlage aller Rundfunkgesetzgebung und war eine Reaktion auf den Versuch von Konrad Adenauer, einen regierungsgesteuerten ‚Bundessender‘ zu etablieren.“ (ebd., S. 7) In den jeweiligen Länder-Staatsverträgen und -gesetzen ist geregelt, dass die einzelnen Mitglieder als Vertreter\*innen der Gesellschaft entsandt und entsprechend der Allgemeinheit, nicht aber den entsendenden Organisationen verpflichtet sind.

Grundsätzlich setzen sich die Rundfunkräte gewöhnlich aus Vertreter\*innen der Landtage und teilweise auch der Landesregierungen, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Kirchen sowie von gesellschaftlichen Gruppen zusammen. Die detaillierte Auswertung der jeweiligen Landesgesetze und Staatsverträge, wie sich genau die Gremien zusammensetzen, welche Organisationen entsenden dürfen und welche von Landtagen oder Staatsregierungen ausgewählt werden, würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Daher wird hier nur auf einige Auffälligkeiten hingewiesen: So gibt es Gremien, in denen Vertreter\*innen des Landtages ausschließlich beratende Funktionen haben (zum Beispiel Saarländischer Rundfunk), während sie in anderen Rundfunkräten stimmberechtigte Mitglieder sind. Auch gibt es Regelungen zu Karenzzeiten zwischen politischer Betätigung und Rundfunk- bzw. Verwaltungsratsmitgliedschaft ebenso wie zeitliche Begrenzungen der Mitgliedschaft. Dann gibt es die Besonderheit der geborenen Mitglieder, die die Mitgliedschaft qua Amt erhalten. Das ist zum Beispiel beim Verwaltungsrat des Bayerischen Rundfunks der Fall: Dort sind die Präsident\*in des Bayerischen Landtags sowie die Präsident\*in des Verwaltungsgerichtshofs automatisch Mitglied („geboren“). Die Präsident\*in des Bayerischen Landtags ist automatisch auch Vorsitzende des Verwaltungsrats des Bayerischen Rundfunks.

### **ZDF-Urteil veränderte Zusammensetzung**

Nach dem ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 2014 mussten mehrere

Länder die Regelungen zur Zusammensetzung der Gremien ändern (siehe Kasten). Regierungsvertreter\*innen und weitere Politiker\*innen dürfen seitdem in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Sender nur mit maximal einem Drittel repräsentiert sein. Auch sind inzwischen geschlechterparitätische Besetzungsregeln eingeführt worden, das heißt auf einen männlichen Vertreter sollte möglichst immer eine Frau folgen und umgekehrt.

Abseits der gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsweise und der formalen Zugehörigkeit der verschiedenen Gremienmitglieder zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen haben sich die sogenannten Freundeskreise als wichtige Struktur der Gremienarbeit etabliert. Sie gibt es aber nicht bei allen Rundfunkräten. Diese informellen Arbeitsgruppen hatten im Kontext der Brender-Entlassung, die später zum ZDF-Urteil des BVerfG führte, eher negative öffentliche Aufmerksamkeit erhalten.



### **Der Fall Brender**

Nikolaus Brender arbeitete von 2000 bis 2010 als Chefredakteur des ZDF. Im Februar 2009 kündigten eine Reihe unionsnaher Mitglieder im ZDF-Verwaltungsrat an, Brenders Vertrag nicht zu verlängern, obwohl sich ZDF-Intendant Markus Schächter für eine Verlängerung ausgesprochen hatte. Es folgte eine breite öffentliche Debatte über den Einfluss

der Politik auf die Arbeit der Sender, die im Kern den Vorwurf enthielt, der ZDF-Verwaltungsrat habe die Vertragsverlängerung „aus unverkennbar politischen Motiven“ (ARD 2020) verhindert. In der Folge strengten die SPD-geführten Länder Rheinland-Pfalz und Hamburg eine Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht an. Dieses erklärte am 25. März 2014 den ZDF-Staatsvertrag in Teilen für verfassungswidrig. In seinem Urteil beschränkte das BVerfG den Anteil staatsnaher Personen und Politiker\*innen im ZDF-Fernsehrat auf ein Drittel (zuvor 44 Prozent; BVerfG, 2014).

---

### **Informelle Strukturen zur Mehrheitsbeschaffung**

Als Freundeskreise gelten informelle Zusammenschlüsse aller Gremienmitglieder einer politischen Richtung, die vor allem der Mehrheitsmobilisierung bei bestimmten Abstimmungen dienen. Neben den sogenannten roten und schwarzen Freundeskreisen soll es auch graue Freundeskreise geben (oder gegeben haben), in denen sich Vertreter\*innen kirchlicher und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen vernetzen, die sich keiner der beiden politischen Farben zuordnen wollen oder können (vgl. Wolf 2013, S. 34). Leonhard Dobusch, zunächst ZDF-Rundfunkrat später Mitglied im Verwaltungsrat des Senders, schrieb in einem Blogbeitrag bei Netzpolitik 2018 von „völlig undurchsichtigen, informellen Gruppen“ (Dobusch, 2018). Und forderte:

„Das Regime der ‚Freundeskreise‘ in Fernseh- und Rundfunkräten ist schon länger ein Problem für die Legitimation öffentlich-rechtlicher Aufsichtsratsgremien. Es ist an der Zeit, stattdessen offiziell die Bildung von Fraktionen zu erlauben, wie es dem quasi-parlamentarischen Charakter der Gremien entspricht.“

Dass es bei einzelnen Rundfunkanstalten weiterhin Freundeskreise gibt, daran lässt auch ein Tagesspiegel-Beitrag von 2024 über die Wahl des ZDF-Verwaltungsrat keine Zweifel. Darin schreibt Joachim Huber (2024):

„Wie die Wahl des Verwaltungsrats am vergangenen Freitag gezeigt hat, sind diese Freundeskreise unverändert mächtig. Durch Absprachen in den berühmt-berüchtigten ‚Hinterzimmern‘ unter Führung der beiden Vorsitzenden, Franz-Josef Jung (CDU und ‚schwarz‘) sowie Frank Werneke (Verdi-Vorsitzender und ‚rot‘) wurde eine Liste mit acht Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat abgestimmt. Allesamt erhielten sie in der Abstimmung des 60-köpfigen Fernsehrats die notwendige Drei-Fünftel-Mehrheit. Eine echte Wahl oder vielmehr eine Scheinwahl, wenn das Ergebnis schon vorher feststeht?“

### **Neuere Regelungen für Compliance und Aufsicht**

Auf die über die Jahre aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und journalistischer Praxis immer wieder geäußerte fundamentale Kritik, ob die Gremien überhaupt ihrer Aufgabe gerecht werden, hat der Gesetzgeber in Folge des RBB-Skan-

dals mit dem 3. MäStV reagiert – ganze zehn Jahre nach der Wolf-Studie, die verschiedene Reformvorschläge enthielt (siehe Kapitel 3).

So wurden die Gremien beispielsweise verpflichtet, inhaltliche und formale Qualitätsstandards für die Angebote der jeweiligen Sender festzulegen und standardisierte Prozesse zu deren Überprüfung einzuführen (§ 31 Abs. 4 MäStV, siehe Kapitel 2.1). Die Entwicklung einer eigenen Qualitätsrichtlinie sowie die standardisierte Überwachung der Qualität mit kommunikationswissenschaftlichen Mitteln hat die Gremien – gerade hinsichtlich des Aufwands – vor große Herausforderungen gestellt. Vielerorts befindet sich die Umsetzung noch in den Kinderschuhen (siehe Kapitel 6.2).

Der 4. MäStV, gültig seit 1. Januar 2024, schreibt den Anstalten darüber hinaus verbindliche Standards vor allem hinsichtlich der Compliance vor, also Regelungen bezüglich der Einhaltung von Gesetzen, Vorschriften und ethischen Standards (vgl. Kalbhenn 2024, S. 57). Auch die ARD-Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen sollen so hinsichtlich der Gremienaufsicht transparenter und besser kontrollierbarer werden. Die im Februar 2024 von der ARD-GVK auf den Weg gebrachten verbindlichen Compliance-Regelungen betonen die Verpflichtung der Gremienmitglieder, „uneingeschränkt den Interessen der Allgemeinheit verpflichtet“ zu sein. Mit den Regeln sollen Interessenskollisionen von vornherein ausgeschlossen werden. Weiterhin beinhaltet die Compliance-Richtlinie

u. a. eine Verpflichtung zur Selbstauskunft gegenüber dem Gremienvorsitz, die Veröffentlichung bestimmter Daten zu den Gremienmitgliedern sowie Regelungen zu Integrität, Transparenz und politischen Engagement (ARD-GVK 2024). Diese Änderungen werden die Arbeit der Gremien unmittelbar beeinflussen und langfristig die Kontrolle vereinfachen. Über die Compliance-Regelung entsteht außerdem, wie schon durch die Einführung der systematischen Qualitätsbewertung, die Möglichkeit systematischer Betrachtungen des Senderhandelns und damit eine größere Vergleichbarkeit der Bewertungen und Ergebnisse. Diese neuen Regeln erweitern dabei eine schon länger bestehende Aufsichtspraxis. So gibt es schon seit 2009 den Drei-Stufen-Test, festgeschrieben im Rundfunkstaatsvertrag § 11f Abs. 4. Das sehr aufwändige Verfahren verpflichtet die Rundfunkräte, vor Genehmigung öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote im Internet zu prüfen, inwieweit das jeweilige Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, in welchem Umfang es zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und welcher finanzielle Aufwand dafür erforderlich ist. Damit soll sichergestellt werden, dass die gebührenfinanzierten Telemedien-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender keine unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrung für die werbefinanzierten privaten Anbieter darstellen, sondern sich im Rahmen des Programmauftrags bewegen.

In § 31d des 4. MäStV ist außerdem erstmals festgeschrieben, dass die Mitglieder der Aufsichtsgremien personell und strukturell in der Lage

sein müssen, die jeweils zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Weiter heißt es dort:

„Hierzu ist insbesondere sicherzustellen, dass 1. in den Verwaltungsräten auch über die Mitglieder ausreichende Kenntnisse im Bereich der Wirtschaftsprüfung, der Betriebswirtschaft, des Rechts und der Medi-

enwirtschaft oder der Medienwissenschaft vorhanden sind, 2. die Mitglieder der jeweiligen Gremien sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig fortbilden.“ (Media Perspektiven Dokumentation 2024, S. 18)

Die Forderung nach mehr Professionalisierung hatte bereits Fritz Wolf 2013 erhoben (S. 50).

## 3 Kritik der Gremien – bisherige Untersuchungen und Forschungslücken

### 3.1 Inhaltliche Kritik und bisherige Untersuchungen

Nach wie vor sind die Rundfunkräte für viele Bürger\*innen eine ‚Black Box‘. Es ist allenfalls in Fachkreisen bekannt, wie diese Gremien funktionieren und was ihre Aufgaben sind. Zwar gab es in der jüngeren Vergangenheit einige Öffnungsversuche, nicht zuletzt durch die geänderten rechtlichen Vorschriften und das Engagement einzelner Mitglieder.<sup>2</sup> Aber immer noch haben die Gremien, die die gesellschaftliche Kontrolle der Anstalten übernehmen und somit die gesamte Gesellschaft repräsentieren (sollen), selten Kontakt oder Verbindung zum breiten Publikum.

Auch für die Kommunikationswissenschaft scheint das Thema eher nachrangig zu sein, die Zahl der bisherigen Untersuchungen ist überschaubar. Vor rund elf Jahren ging Fritz Wolf (2013) mit seiner Studie über die öffentlich-rechtlichen Gremien in Vorlage, maßgeblich mit dem Ziel, die Gremien in der Öffentlichkeit bekannter und ihre Aufgabe, Funktion und Arbeitsweise transparenter zu machen.<sup>3</sup> Die vorliegende Untersuchung möchte an diese Studie anschließen und ihre Befunde aktualisieren. Sie greift

darüber hinaus die Ergebnisse zweier jüngere Studien (NdM 2022 und Schiffer 2023) über die Zusammensetzung der Gremien auf.

Kritik an den Gremien äußerte und äußert sich über die Wissenschaft hinaus oftmals auch durch journalistische bzw. öffentliche Beiträge von Beobachter\*innen oder Mitwirkenden der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgremien, die ebenfalls in die folgende Darstellung einfließt. Zusammenfassend lässt sich die Kritik aus Wissenschaft, Journalismus und Gremienpraxis in drei Aspekte gliedern:

Kritik

- 1) an der Zusammensetzung der Gremien und mangelnder Repräsentanz
- 2) am Selbstverständnis der Gremienmitglieder
- 3) an der Ausgestaltung und Ausstattung der Gremienarbeit



#### Der RBB-Skandal und die Folgen

„Klägliches Versagen“ hatte die Berliner Zeitung den RBB-Aufsichtsgremien im Zusammenhang mit dem umstrittenen Bo-

2 Beispielsweise trug der bereits erwähnte Leonhard Dobusch durch seine Blogbeiträge einiges zur Transparenz des ZDF-Rundfunkrates bei, siehe auch <https://netzpolitik.org/neues-aus-dem-fernsehrat/>.

3 Die Studie findet sich zum kostenlosen Download unter: [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de).

nussystem und Führungskräfte-Verträgen der Rundfunkanstalt attestiert (Paul 2022). Aus Medienberichten über undurchsichtige Beraterverträge und Abendessen der damaligen RBB-Intendantin Patricia Schlesinger in ihren Privaträumen auf Kosten der Rundfunkanstalt entwickelte sich eine Lawine weiterer Enthüllungen über das Innenleben des Senders. Nach eineinhalb Jahren kam im Sommer 2024 der vom Landtag Brandenburg gebildete RBB-Untersuchungsausschuss zu dem Ergebnis, es habe erhebliche Mängel bei der Vergabe von Leistungen gegeben. Der Abschlussbericht sprach von „schwerwiegenden Mängeln bei der Vergabe von Leistungen“, einer „manipulativen Informationspolitik“ gegenüber der Rechtsaufsicht, einer „grassierenden Kultur der Verantwortungslosigkeit“ und einem „selbstherrlichen Agieren der Intendantin“ (RBB 2024). In seiner Untersuchung der Reformvorschläge beschreibt Kalbhenn (2024) die Reaktion der Länder auf die Veröffentlichung der Skandale so:

„Als Reaktion darauf haben die Länder im vierten Medienänderungsstaatsvertrag die Zusammensetzung der Verwaltungsräte professionalisiert. Danach besteht der Verwaltungsrat nun aus Expert\*innen verschiedener Fachbereiche, darunter Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht sowie Medienwirtschaft oder Medienwissenschaft. [...] Diese bundeseinheitlichen Vorgaben wurden bereits in einigen Anstaltsgesetzen aufgegriffen (rbb-StV, SR-G), in anderen Anstaltsgesetzen galten diese Vorgaben bereits (z. B. WDR-G).

Zudem wurde die Einführung von Compliance-Management-Systemen verpflichtend gemacht. ARD-weit steht die Einführung eines Corporate Governance Kodex bevor, der die Best-Practice-Grundsätze für die Unternehmensführung des Bundes an die spezifischen Anforderungen des öffentlich-rechtlichen Systems anpasst.“ (ebd., S. 52)

Ferner sei die Einrichtung jeweils einer eigenen Geschäftsstelle für Rundfunkrat und Verwaltungsrat vorgesehen, die die gemeinsame Geschäftsstelle ersetzen soll (ebd.).

---

### **Kritik an der Zusammensetzung der Gremien und mangelnder Repräsentanz**

In seiner Untersuchung von 2013 thematisierte Wolf den großen Einfluss von Parteien und staatlichen Vertreter\*innen auf die Rundfunkanstalten. Damals dominierten fünf Ministerpräsidenten den ZDF-Verwaltungsrat, im ZDF-Fernsehrat nahmen Politiker\*innen 44 Prozent der Sitze in Anspruch (Wolf 2013, S. 10). Wolfs Studie erschien im Jahr 2013, also ein Jahr vor dem Bundesverfassungsgerichtsurteil 2014, das die Begrenzung der aktiven Politik in den Gremien auf maximal ein Drittel der Mitglieder beschränkte (Kalbhenn 2024, S. 59, siehe Kapitel 2.2). Auch thematisierte Wolf die Zusammensetzung und Diversität der Gremien, fehlten aus seiner Sicht doch relevante gesellschaftliche Gruppen. Neben dem geringen Frauenanteil nannte Wolf hier Organisationen der Zivilgesellschaft wie Amnesty International, Humans Right Watch, Attac bis hin zu Reporter ohne Grenzen (Wolf 2013, S. 52).

Die von Wolf kritisierte fehlende gesellschaftliche Repräsentativität in den Gremien griffen zwei Studien auf, deren Ergebnisse 2022 und 2023 erschienen. 2022 veröffentlichte ein Studienteam der Neuen deutschen Medienmacher\*innen (NdM) unter Leitung von Konstantina Vassiliou-Enz eine Analyse der zwölf Rundfunkräte und ihrer 542 Mitglieder (NDM 2022). Besonderes Augenmerk legte die Untersuchung auf die Diversität der Gremien und die Repräsentanz von Frauen, Eingewanderten und deren Nachkommen, Menschen mit Rassismuserfahrungen, LGBTQIA+<sup>4</sup> und Menschen mit Behinderung.

Ein zentrales Ergebnis der Neuen deutschen Medienmacher\*innen: Viele der benannten Gruppen, die Teil der bundesrepublikanischen Gesellschaft sind, sind in den Gremien nicht als entsprechende Gruppierung vertreten:

„Hätten Sie beispielsweise gedacht, dass Bauern und Bäuerinnen (weniger als 1 Prozent der Bevölkerung) genauso zahlreich in Rundfunkräten vertreten sind wie Menschen mit Migrationshintergrund (mehr als 27 Prozent der Bevölkerung)? Dass katholische und evangelische Kirchen es in einem einzelnen Rundfunkrat auf mehr Vertreter\*innen bringen als Muslim\*innen in allen Gremien zusammen? Dass Jäger\*innen zahlenmäßig mehr Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausüben als Repräsentant\*innen der nationalen

Minderheit der Rom\*nja und Sinti\*zze? Dass in Rundfunkräten mehr Über-80-Jährige sitzen als Unter-30-Jährige?“ (NdM 2022, S. 11f.)

Die Neuen Deutschen Medienmacher\*innen kamen zu dem Schluss, dass in Rundfunkräten vor allem etablierte gesellschaftliche Gruppen vertreten sind und die Gremien also große Teile der Gesellschaft ausschließen. Sie bezeichnen Rundfunkräte als „oft nur so staatsfern wie sie unbedingt müssen.“ Den Gremien fehle es an jungen Perspektiven und es gäbe Mitglieder, die privilegierter seien als andere – hier sind Politiker\*innen wie auch Institutionsvertreter\*innen gemeint, die mehr Arbeitszeit und -kraft in die Gremienarbeit investieren können als andere. Schließlich, so die Studie, sei Geschlechtergerechtigkeit nur mit verbindlichen Regelungen herzustellen (vgl. NdM 2022, S.15f.). Das Studienteam kam zu dem Schluss: „Mit der Zusammensetzung des Publikums und der Vielfalt der deutschen Gesellschaft haben die meisten öffentlich-rechtlichen Kontrollgremien bisher tatsächlich wenig zu tun.“ (ebd., S. 11)

2023 erschienen die Ergebnisse einer weiteren Studie, die als Lehrforschungsprojekt unter Leitung von Sabine Schiffer, Professorin an der Hochschule für Medien, Kommunikation und Wirtschaft in Frankfurt am Main durchgeführt wurde (Schiffer 2023). Zum Stichtag (28.12.2021) der sehr akribischen Analyse zählten Schiffer

---

4 LGBTQIA+ ist eine aus dem englischen übernommene Abkürzung für „lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersex and asexual“, umfasst also eine Vielzahl von Geschlechtsidentitäten bzw. sexuellen Orientierungen. Das „+“ verweist auf mögliche weitere Identitäten und Orientierungen (vgl. Wikipedia 2024).

und ihr Team insgesamt 473 Mitglieder in den ARD-Rundfunkräten und dem ZDF-Fernsehrat.<sup>5</sup> Das Team um Schiffer untersuchte im Detail die Punkte Geschlechtsverhältnisse, Altersverteilung, Migrationshintergrund, Behinderung, Religion, höchster Bildungsabschluss, politischer Hintergrund sowie die Zugehörigkeit zu Verbänden und Organisationen und stützte sich auf eine ausgiebige Online-Recherche. Schiffer und Team kamen unter anderem zu dem Schluss:

„Ersichtlich wurde jedoch, dass vor allem in den Punkten Alter, Migrationshintergrund und Behinderung sowie in der Überrepräsentation der Politik eine klare Diskrepanz zur Bevölkerung erkennbar ist und somit eine zureichende und ausgewogene Interessenvertretung nicht gewährleistet ist.“ (Schiffer 2023, S. 53)

### **Kritik am Selbstverständnis der Gremienmitglieder**

Ein weiterer Kritikpunkt entzündet sich am Selbstverständnis der Mitglieder. So stellte Wolf in seinen Ergebnissen fest, dass die Rundfunkräte ihr „Gesicht“ zu sehr den Sendern und zu wenig der Öffentlichkeit zuwenden würden. Der Aufgabe, als Transmitter zwischen Sendern und Gesellschaft zu funktionieren, würden die Gremien nicht gerecht, so Wolf (2013, S. 83). Er empfahl außerdem einen grundlegenden Mentalitätswandel:

„Die entsendenden Organisationen müssen Gremienarbeit viel ernster nehmen als bisher – ein Sitz in einem Rundfunkgremium ist eine gesellschaftspolitisch relevante Aufgabe. [...] Und schließlich müssen die Gremien ihr Ehrenamt viel ernster nehmen. Sie sollten sich nicht als geschmeidige Co-Manager einer Rundfunkanstalt, sondern als selbstbewusste Kontrolleure verstehen.“ (ebd.)

Wolf wünschte sich außerdem, dass sich die Gremien deutlich aktiver in der Medienpolitik einbringen und die Erarbeitung von Vorschlägen für die Zukunft und Weiterentwicklung der Rundfunkanstalten stärker als Teil ihrer Rolle verstehen würden.

Zwar betonte der Geschäftsführer der Otto-Brenner-Stiftung Jupp Legrand in seinem Vorwort der Wolf-Studie, dass es nicht darum gehen würde, sich „am populären Rundfunkrats-Bashing“ zu beteiligen (Wolf 2013, S. 1). Und doch kam die Studie nicht daran vorbei, massive Kritikpunkte aufzuzählen. So ist in Legrands Vorwort der Studie zu lesen:

„Die ‚Gremlins‘, wie Günther Jauch sie einmal genannt hat, haben keinen besonders guten Ruf, und gelegentlich werden Zweifel laut, ob sie ihre Aufgaben überhaupt wahrnehmen. Nur hin und wieder schaffen es einzelne Initiativen, größere Aufmerksamkeit zu erregen

---

5 Hintergrund für die zahlenmäßige Abweichung der Untersuchung von Schiffer (2023) zur Studie der NdM (2022) und zu unserer Studie ist die Tatsache, dass sich das Studienteam ausschließlich auf die Aufsicht von Fernsehprogrammen konzentriert hatte. Der Hörfunkrat des Deutschlandradios und der Rundfunkrat der Deutschen Welle wurden nicht mitefassen.

und öffentlich Wirkung zu entfalten – zum Beispiel, als der ARD-Programmbeirat sehr deutlich die Dominanz und die Monokultur der Talkshows kritisierte oder von Gremienvertretern die Wirtschaftsberichterstattung im Ersten thematisiert wurde.“ (ebd.)

Das Problem hat bis heute Bestand. Immer noch ist der Vorwurf im Raum, die Gremienmitglieder würden sich zu sehr den Anstalten verpflichtet sehen und zu wenig der Öffentlichkeit. Der Medienjournalist Steffen Grimberg dokumentierte im November 2022 die von Wolf aufgebrachte Kritik, die Gremien wären zu stark den Sendern zugewandt, mit einem konkreten Beispiel:

„Bei einer Podiumsdiskussion beim Dokumentarfilmfestival DokLeipzig brachte das die WDR-Rundfunkrätin Petra Schmitz auf den Punkt: Viele Gremien verstünden sich ‚eher als Komanager der Anstalten, denn als Kontrolleure‘. Doch das sei ‚ein falsches Grundverständnis‘, so Schmitz: ‚Es gibt viele Sachen, die können Rundfunkräte eigentlich schon heute machen, sie tun es aber nicht‘. So sei es im WDR-Rundfunkrat ‚mühselig‘ gewesen, eine Stellungnahme durchzusetzen, die den eigenen Intendanten wegen seines Umgangs mit einer kontrovers diskutierten Satire kritisierte. ‚Da herrscht die Haltung vor, dass man im Haus nach außen Einmütigkeit präsentiert‘, sagte Schmitz. Aber auch nach innen hapere es mit der Kommunikation. So gebe es kaum Austausch zwischen den Gremienmitgliedern und den WDR-Mitarbeitern-

den. Für den Rundfunkrat spräche allein dessen Vorsitz, und dieser ‚Gremienvorsitz und die WDR-Geschäftsleitung vermitteln eher, dass die anderen Mitglieder des Rundfunkrats nicht eigeninitiativ im Haus tätig werden sollen.‘“ (Grimberg 2022)

### **Kritik an Ausgestaltung und Ausstattung der Gremienarbeit**

Vorwürfe der mangelnden Transparenz begleiten die Arbeit der Gremien seit Jahren. Schon Fritz Wolf empfahl in seiner Untersuchung, die verschlossenen Türen der Gremienarbeit zu öffnen und forderte die Rundfunkräte auf, deutlich mehr die Öffentlichkeit zu suchen. Neun Jahre nach Erscheinen der Wolf-Studie wiederholten die Neuen Deutschen Medienmacher\*innen die Kritik an mangelnder Transparenz. Sie kritisierten zudem fehlende Flexibilität und dass es den Rundfunkräten an Öffentlichkeit fehle (vgl. NdM 2022, S. 15–16). Und auch das Studien-Team um Schiffer (2023), das akribisch die einzelnen Rundfunkratsmitglieder untersucht hatte, stellte fest, dass viele Informationen über den Untersuchungsgegenstand nicht aus Primärquellen ermittelbar waren.

Weiterhin wird bemängelt, dass die Gremien nicht mit ausreichend Ressourcen ausgestattet sind, um ihre Aufgaben adäquat bewerkstelligen zu können. Das grundsätzliche Problem des Systems, dass die Gremienmitgliedschaft eine ehrenamtliche Aufgabe ist, hatte Wolf bereits 2013 benannt. Die Frage, ob für die einzelnen Gremienmitglieder die anfallenden Aufgaben

überhaupt zu schaffen sind, darf weiterhin kritisch betrachtet werden. Aus Perspektive des regelmäßigen Besuchers des MDR-Rundfunkrats<sup>6</sup> weiß der Autor dieser Studie: Berge von Papieren, Konzepten und Kalkulationen, die vor der Entscheidungsfindung durchzuarbeiten sind, vollgestopfte Sitzungs- wie auch Außentermine oder möglicherweise sogar informelle Kontakte etwa in Redaktionen, um sich eigene Eindrücke zu verschaffen – dieses Aufgabenspektrum ist im Ehrenamt im Grunde nicht zu schaffen.

Die gesetzlichen Änderungen der jüngeren Zeit erweitern hingegen das Aufgabenspektrum, allen voran die Einführung der Qualitätsrichtlinie mit dem 3. MäStV (siehe Kapitel 2.2). Sie stellt die Gremien vor große Herausforderungen. Die Vermutung liegt nahe, dass Personen mit eigener Bürostruktur und eigenen Mitarbeiter\*innen, wie sie politische Mandatsträger\*innen mitbringen, hier gegenüber anderen Gremienmitgliedern erheblich im Vorteil sind. Die Neuen Deutschen Medienmacher\*innen bestätigen in ihrer Studie diese Beobachtung (NdM 2022, S. 63):

„Mehrere Rundfunkrät\*innen haben uns berichtet, dass eine professionelle Arbeit im Gremium unter diesen Umständen unmöglich ist. Mehr noch: Überhaupt eine Person zu finden, die zu dieser Menge ehrenamtlicher Arbeit bereit ist, stellt für viele kleinere Or-

ganisationen ein großes Problem dar. In der Folge haben Vertreter\*innen ehrenamtlich organisierter zivilgesellschaftlicher Organisationen häufig kaum eine andere Wahl als sich auf die Informationen einzelner ressourcenstarker Mitglieder zu verlassen und sich einem der meist parteipolitisch ausgerichteten ‚Freundeskreise‘ anzuschließen. Beides führt zu einer Machtverschiebung im Gremium, die den ohnehin schon geringen Einfluss ehrenamtlich organisierter Organisationen und gesellschaftlich benachteiligter Gruppen zusätzlich schmälert.“

### 3.2 Lösungsansätze und blinde Flecken

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrats von 2014 darf wohl als relevanter Wendepunkt in der Geschichte der Gremienaufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezeichnet werden. Es hatte weitreichende Auswirkungen auch auf andere Rundfunkanstalten: Nahezu alle Länder mussten in der Folge ihre Gesetzgebung anpassen, um die vom BVerfG vorgegebene Staatsferne und die Grenze von einem Drittel für Mitglieder mit Politiknähe sicherzustellen. Als letztes änderten die drei am Mitteldeutschen Rundfunk beteiligten Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ihren Staatsvertrag im Jahr 2021 – ganze sieben Jahre nach dem Urteil. Mit

---

<sup>6</sup> Der Autor dieser Studie berichtet in seinem Blog FLURFUNK-Dresden.de nahezu regelmäßig live von den öffentlichen Sitzungen des MDR-Rundfunkrats.

der Änderung des Staatsvertrags stieg die Zahl der MDR-Rundfunkratsmitglieder von 43 auf 50, was wohl auch darauf zurückzuführen war, dass keines der Länder maßgeblich auf Einfluss verzichten wollte (vgl. Stawowy 2021).

### **Jüngste Lösungsansätze für kritisierte Missstände**

Nach der initialen Reaktion auf das BVerfG-Urteil gab es in der Folge bei mehreren Anstalten Änderungen hinsichtlich der Zusammensetzung, um größere Diversität zu ermöglichen und größere Politikferne nach der geltenden Definition zu sichern. Zuletzt änderten Berlin und Brandenburg den RBB-Staatsvertrag, um das Ziel der Politikferne besser gewährleisten zu können. Auch hinsichtlich der Problematik, als einfaches Mitglied seien die Aufgaben nicht zu bewältigen, gibt es einen ersten Ansatz für den RBB: Ab 2026 sollen die Mitglieder des RBB-Verwaltungsrates nicht mehr ehrenamtlich tätig sein – so sieht es zumindest der erste Entwurf des Staatsvertrags vor. Vielmehr könnte die Aufgabe dann zum beruflichen Nebenamt mit ausreichender Vergütung werden, wie die Süddeutsche Zeitung im September 2023 berichtete (Nünning 2023).

Es gibt auch Ansätze, der Kritik zu begegnen, die Gremien seien für die breite Bevölkerung eine ‚Black Box‘. So enthält der RBB-Staatsvertrag neue Transparenzregeln. Inzwischen veröffentlichen die Gremienbüros ohnehin die Anwesenheitslisten zu den Sitzungen und machen Tagesordnungen und auch Protokolle öffentlich.

Allerdings hat nur ein Teil der Gremien einen Live-Stream der Sitzungen etabliert (siehe Kapitel 7.1).

Bei den Vorschlägen des Zukunftsrates (siehe Kapitel 2.1) fällt hingegen auf, dass die Gremien nur in wenigen Punkten beziehungsweise nur indirekt thematisiert sind. „Auf den ersten Blick verwundert es, dass keine konkreten Schritte zu einer Reform der Aufsicht des ÖRR angekündigt werden“, schreibt Kalbhenn (2024, S. 53), „allerdings hat der Gesetzgeber hierzu bereits im Jahr 2023 mit dem vierten Medienänderungsstaatsvertrag erste Reformschritte angestoßen.“ Der ursprünglich vom Zukunftsrat vorgeschlagene Medienrat hätte das Organisationsschema des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allerdings sehr grundsätzlich geändert. Das neue Gremium sollte laut Empfehlung des Zukunftsrats aus 48 Mitgliedern bestehen (16 von den Landtagen gewählte und 32 zivilgesellschaftliche Vertreter\*innen). Die Zahl kommt zustande, um der Drittel-Regelung des BVerfG gerecht zu werden und alle Länder angemessen in dem Gremium vertreten zu haben. Der Vorschlag zu diesem großen Medienrat korrespondiert zu dem des Zukunftsrats, die ARD als eigenes Unternehmen aufzustellen, um es unabhängiger und effektiver als bisher zu machen. Beide Vorschläge haben es nicht in die Synopse des aktuell diskutierten Reformstaatsvertrags geschafft. Vielmehr hat die Rundfunkkommission den Vorschlag eines kleineren Medienrats zur Bewertung der Auftragserfüllung entwickelt. Dieser Medienrat soll den KEF-Bericht bezüglich der Wirtschaftlichkeit

der Rundfunkanstalten von inhaltlicher Seite ergänzen. Der jetzt geplante Medienrat soll – nach aktuellem Diskussionsstand im Dezember 2024 – aus sechs unabhängigen Sachverständigen bestehen. In der aktuellen Synopse des Reformstaatsvertrags heißt es zur Zusammensetzung (§26b Einsetzung eines Medienrats, Auftragsbericht in Absatz 2):

„Zwei Sachverständige werden von der Gremienvertreterkonferenz der ARD (GVK), jeweils ein Sachverständiger vom Fernsehrat des ZDF und vom Hörfunkrat des Deutschlandradios gewählt. Zwei Sachverständige werden durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder berufen. Einmalige Wiederwahl und Wiederberufung sind zulässig. Maßgeblich für die Auswahl der Sachverständigen ist ihre für die Aufgaben nach Absatz 1 nötige nachgewiesene Sachkunde. Eine geschlechterparitätische Besetzung soll angestrebt werden. Der Medienrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter.“

Die Synopse sieht vor, dass künftig eine regelmäßige Überprüfung der Auftragserfüllung anhand gesetzlich festgelegter Kriterien wie zum Beispiel „Verfügbarkeit und Zugänglichkeit“, „Nutzung“, „Wirkung auf die individuelle Meinungsbildung“, „Ausgewogenheit“ und „Innovationskraft“ erfolgen soll. Vermutlich sollen die Anstalten dazu entsprechende Berichte anfertigen. Die Kriterien und Standards dafür würden in Form von Richtlinien durch die Gre-

mien der Anstalten entwickelt; die Evaluierung läge aber in den Händen des neuen Medienrats, so die Synopse. Der Vorschlag würde zumindest eine gewisse Systematisierung des Untersuchungsgegenstands und damit eine Vergleichbarkeit erreichen. Gleichzeitig würde damit eine zentrale Aufgabe der Gremien, nämlich die Überwachung der Auftragserfüllung durch die Rundfunkanstalten, zumindest in Teilen an eine übergeordnete Expertenkommission übergehen.

Kalbhenn (2024) kommt zu dem Schluss, dass die Bedeutung der ARD-Gremienkonferenz (siehe Kapitel 2.1) durch die Ablehnung des großen Medienrats steigen könnte. Die GVK könnte laut Kalbhenn etwa bei der Frage, wie eine Vereinheitlichung von Standards erfolgen kann, treibende Kraft werden. Entsprechend empfiehlt er dem Gesetzgeber, die ARD-GVK mit Rechten und Pflichten auszustatten und das Gremium zu nutzen, „um weitere Standards im Sendeverbund zu setzen und die ARD mehr zu einer strategiefähigen Organisation zu formen“ (ebd., S. 50). Kalbhenn weiter:

„Im Medienstaatsvertrag oder im ARD-Staatsvertrag könnte die GVK damit beauftragt werden, für die Anstalten in bestimmten Bereichen einheitliche Standards zu setzen. So wurde es zuletzt mit dem ARD Public Corporate Government Code gemacht. Damit die GVK dies auch umsetzen kann, wäre es außerdem wichtig, sie mit entsprechender Expertise auszustatten.“ (Kalbhenn 2024, S. 60)

### **Verbleibende Forschungslücken: Politiknähe und Arbeitsweisen der Gremien**

Schon Wolf hatte in seinem einleitenden Kapitel festgestellt: „Dabei durchzieht ein zentrales Motiv die Rundfunkgeschichte ebenfalls von Anfang an: Die politischen Parteien versuchten sehr schnell, über die Gremien Einfluss auf die Politik der Sender zu bekommen“ (Wolf 2013, S. 7). Dieses Motiv ist weiterhin präsent. Zwar gibt es inzwischen das ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2014 (siehe Kapitel 2) und die Gesetzgeber haben entsprechend reagiert. Ob eine Person „als staatliche\*r oder staatsnahe\*r Akteur\*in“ gilt, sei davon abhängig, ob diese Person „staatlich-politische Entscheidungsmacht innehat oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht“, schreiben die NdM (2022, S. 23) über die Auslegung des BVerfG-Urteils. Das ist die auch die Lesart, an denen sich die Gesetzgeber bei der Neugestaltung der Zusammensetzung orientiert haben. Und auch die bisherigen, jüngeren Untersuchungen von Schiffer und NdM orientieren sich – sicherlich auch aus Ressourcen-Fragen – an dieser Definition. Beide Untersuchungen kommen mit 28 bzw. 27,1 Prozent zu ähnlichen Ergebnissen (vgl. Schiffer 2023, S. 48; NdM 2022, S. 23), was den Einfluss der Politik betrifft.

Trotzdem ist zu beobachten, dass auch über die Ein-Drittel-Regelung hinaus politischer Einfluss besteht und sich darum bemüht wird, diesen zu wahren. Die Neuen Deutschen Medienmacher\*innen hatten es in ihrer Untersuchung so formuliert:

„Wie unabhängig sind Verbände wirklich, wenn sie – abseits vom Rundfunkrat – vom Wohlwollen der jeweiligen Regierung abhängig sind? Wie viel informellen Einfluss nehmen Regierungsvertreter\*innen auf die Wahl von Intendant\*innen? Welches Mitglied hat welches Parteibuch und welche Relevanz hat das für sein Handeln? Was ist mit Mitgliedern, die eben noch als Regierungsbeamt\*innen und morgen schon als Vertreter\*innen eines Wirtschaftsverbands oder einer anderen gesellschaftlichen Organisation im Gremium sitzen? Diese und weitere Fragen werden kontrovers diskutiert, lassen sich empirisch aber nur schwer eindeutig beantworten.“ (NdM 2022, S. 25)

Ein erster vertiefender Blick bestätigt den Eindruck: Es finden sich in nahezu allen Rundfunkräten Vertreter\*innen gesellschaftlicher Organisationen, die in ihrem Berufsleben auf eine politische Karriere zurückblicken können, die aber nicht zu der BVerfG-Definition von „staatlich-politische Entscheidungsmacht [...] oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat“ passen. Einige Beispiele: Im Rundfunkrat des Hessischen Rundfunk vertritt ein ehemaliger Landtagsabgeordneter der CDU den Bund der Vertriebenen. Die Vertreterin des eingetragenen Vereins Europa-Union im gleichen Gremium war lange SPD-Landtagsabgeordnete. Der Vertreter des Landessportbunds NRW im Rat des Westdeutschen Rundfunk kann ebenso wie die Vertreterin des Landesfrauenrats Baden-Württemberg im Rundfunkrat des Südwestrundfunk

oder das Mitglied für den Verbraucherschutz in Baden-Württemberg im ZDF-Fernsehrat auf eine Karriere als Landtagsabgeordnete zurückblicken. Diese wenigen, ausgewählten Beispiele zeigen: Die Vermutung liegt nahe, dass der Einfluss der Politik in die Gremien wesentlich größer ist als angenommen.

Tatsächlich liegt also eine deutlich weitergefasste Auslegung nahe, wann jemand als so politiknah einzuschätzen oder einer politischen Partei zuzuordnen ist, dass darüber politischer Einfluss ausgeübt werden kann. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde daher nicht nur ausgezählt, welche Gremienmitglieder für staatstragende Institutionen wie Landes- und Staatsregierungen oder Landtage tätig oder von ihnen entsandt worden sind, worauf sich die bisherigen Zahlen von einem Drittel oder weniger beziehen. Vielmehr wurde recherchiert, ob sich Personen, die gesellschaftliche Organisationen im jeweiligen Gremium vertreten, eindeutig politischen Parteien zuzuordnen lassen.

Ergänzend zu der Untersuchung über die Parteizugehörigkeit der einzelnen Rundfunkratsmit-

glieder liefert diese Untersuchung außerdem Informationen und Hinweise auf die Arbeitsweisen und die Transparenz der Gremien. Diese Aspekte der Gremienarbeit sind seit der Wolf-Studie von 2013 bislang nicht wieder untersucht worden.

### **Forschungsfragen**

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen somit die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Aufsichtsgremien. Folgende Forschungsfragen waren für die Untersuchung handlungsleitend:

1. Wie sind die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zusammengesetzt?
2. Wie groß ist der Einfluss der Politik über die Zugehörigkeit zu Parteien?
3. Wie sind die Arbeitsweisen der Gremien zur Auftragserfüllung?
4. Wie sind die Gremien finanziert?
5. Wie transparent ist die Arbeit der Gremien?

Eine genaue Erläuterung der Vorgehensweise zur Beantwortung der Fragen erfolgt in Kapitel 4, die Auswertung ist in den Kapitel 5 bis 7 zu finden.

## 4 Methodisches Vorgehen

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind die neun Rundfunk- und Verwaltungsräte der ARD-Anstalten *Bayerischer Rundfunk* (BR), *Hessischer Rundfunk* (HR), *Mitteldeutscher Rundfunk* (MDR), *Norddeutscher Rundfunk* (NDR), *Radio Bremen* (RB), *Rundfunk Berlin-Brandenburg* (RBB), *Saarländischer Rundfunk* (SR), *Südwestrundfunk* (SWR), *Westdeutscher Rundfunk* (WDR) sowie der *Deutschen Welle*, ferner der Fernseh- und Verwaltungsrat des ZDF sowie der Hörfunk- und Verwaltungsrat des *Deutschlandradio* (DR). Zur Vereinfachung verwendet die Studie den Überbegriff „Rundfunkrat“ bzw. „Rundfunkräte“, der DR-Hörfunk- und der ZDF-Fernsehrat sind hier – falls nicht anders kenntlich gemacht – mitgemeint.

### 4.1 Eigenrecherche: Zusammensetzung der Gremien

#### Datengrundlage und Datenerhebung

Mittels eigenständiger Online-Recherchen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Literatur sind Informationen über die Zusammensetzung der Gremien gesammelt worden. Hierfür wurden zunächst sämtliche Mitglieder der Rundfunk- und Verwaltungsräte namentlich in Tabel-

len erfasst. Die Erfassung begann am 26. April 2024. Die Neukonstituierung von Gremien und die Nachbesetzung von ausgeschiedenen Mitgliedern wurde berücksichtigt, sofern Kenntnis davon vorlag. Stichtag für die finale Erfassung ist der 31. August 2024.<sup>7</sup>

Die Untersuchung erfasste 772 Rundfunk- und Verwaltungsräte von zwölf Anstalten. Die Abweichung der absoluten Zahl der untersuchten Mitglieder von derjenigen vorheriger Studien (Wolf 2013, Schiffer 2023 und NdM 2022) resultiert daraus, dass diese Studie alle zwölf Anstalten und dort wirklich alle Mitglieder, auch die Stellvertreter\*innen, erfasst hat.

Während die bisherigen Studien immer entweder die Zugehörigkeit zu einer Organisation oder zu einer Partei erfasst hatten, wurde für diese Untersuchung ein abweichendes Modell gewählt. Hier wurde ergänzend die Parteizugehörigkeit von Vertreter\*innen der entsendenden Organisationen mit Stand 31. August 2024 erfasst. Ziel war es, Aussagen darüber treffen zu können, wie viele der Organisationsplätze tatsächlich Parteien zugerechnet werden können (siehe Kapitel 3.2).

---

<sup>7</sup> Eine Übersichtstabelle über die Rechercheergebnisse ist auf der Informationsseite zur Studie unter [www.ottobrenner-stiftung.de](http://www.ottobrenner-stiftung.de) zu finden.

*Erster Schritt: Erfassung der entsendenden Organisationen und Interessensvertretungen*

Zunächst wurden aber die entsendenden Organisationen erfasst und kategorisiert. Insgesamt wurden dafür zehn Kategorien gebildet, um die entsendenden Organisationen bzw. Interessensvertretungen zu unterteilen:

Die Person wurde entsandt von:

- Landes- bzw. Staatsregierung
- Landtag

oder einer Organisation/Interessensvertretung zum Themenfeld:

- Migration
- Behinderung
- Religion & Weltanschauung
- LGBTQIA+
- Wirtschaft
- Gewerkschaft
- Kultur
- Andere<sup>8</sup>

Die einzelnen Rundfunkratsmitglieder wurden zunächst jeweils in der entsprechenden Kategorie (eben Religion, Gewerkschaft, Kultur etc.) erfasst. Daraus wurden absolute Zahlen gebildet, um Aussagen darüber treffen zu können, wie häufig die jeweilige Kategorie vertreten ist.

*Zweiter Schritt: Erfassung der Parteizugehörigkeit*

In einem zweiten Schritt wurden die Mitglieder auf Parteizugehörigkeit untersucht. Dafür wur-

den die oben bereits verwendeten Kategorien „Landes- bzw. Staatsregierung“ und „Landtag“ herangezogen und um eine weitere Kategorie mit der Bezeichnung „Partei“ ergänzt.

Um also als politiknah im Sinne dieser Studie zu gelten, reichte es aus, wenn ein Rundfunkrat in eine der folgenden drei Kategorien passt:

1. *Landes- bzw. Staatsregierung*: Die Person ist von einer staatlichen Institution (zum Beispiel Staatskanzlei, Kreis- oder Städtetag) entsandt. Hier wird eine gewisse Parteiverbindung unterstellt, in jedem Fall aber die Vertretung von Staatsinteressen. Für diese Kategorie werden deshalb auch Vertreter\*innen von Kommunen und Kommunalverbänden mitgezählt, da sie laut ZDF-Urteil als staatsnah einzustufen sind (BVerfG 2014).
2. *Landtag*: Die Person ist von einem Landtag, in der Regel einer Fraktion entsandt. Hier kann eine Parteizugehörigkeit unterstellt werden.
3. *Partei*: Personen in dieser Kategorie zählen weder in die Kategorie „Landes- bzw. Staatsregierung“ oder „Landtag“, sondern vertreten eine Organisation/Interessensvertretung aus den übrigen acht Kategorien. Sofern der Person über unsere eigene Recherche eine eindeutige Zugehörigkeit zu einer Partei nachgewiesen werden konnte, wurde sie zusätzlich zu ihrer Erfassung bei den Organisations-Kategorien auch in der Kategorie „Partei“ markiert. Hierfür reichte zum Beispiel die Kandidatur für ein

---

<sup>8</sup> Die Kategorie wird ausführlich in Kapitel 5.5 vorgestellt.

Stadtratsmandat, die frühere Tätigkeit als Abgeordnete\*r oder ein anderes, öffentlich nachweisbares Engagement für eine Partei.

Um Aussagen über den Einfluss der Parteien in absoluten Zahlen zu erhalten, wurden bei der Erfassung der Parteiennähe alle Personen nur *einmal* gezählt. Eine Person konnte also entweder als Vertreter\*innen von „Landes- bzw. Staatsregierung“ oder eines „Landtags“ oder aber einer „Partei“ gezählt werden.

### **Vorgehensweise bei der Eigenrecherche**

Sofern vorhanden, wurden für die Recherchen die Selbstbeschreibungen und Vita-Daten der einzelnen Gremienmitglieder auf den Webseiten der jeweiligen Gremien ausgewertet – hier ging es vor allem um die Nennung von Parteienamen bzw. -funktionen. In einem zweiten Schritt wurden außerdem Vor- und Nachname des Rundfunkrat-Mitglieds in Verbindung mit dem Begriff „Partei“ gesucht. Ausgewertet wurden maximal die ersten fünf Ergebnisseiten der Google-Suche.<sup>9</sup> Bei Rundfunkratsmitgliedern mit weit verbreiteten Namen (Schmidt, Müller etc.) wurde zusätzlich noch das Bundesland in das Suchfeld eingefügt. Um bei Treffern eine absolut eindeutige Aussage zu erhalten und Fehler durch Namensdoppelungen zu vermeiden, wurde darüber hinaus die Google-Bildersuche eingesetzt. So

konnte meist eindeutig festgestellt werden, ob es sich bei dem/der politischen Vertreter\*in tatsächlich um die gleiche Person wie das Mitglied des Rundfunkrats handelt. In unsicheren Fällen erhielt das Rundfunkratsmitglied keinen Eintrag in der Kategorie „Partei“.

Die Einträge in der Kategorie „Partei“ unterscheiden nicht zwischen den verschiedenen politischen Ebenen: Sowohl das Anstreben oder die Übernahme eines Stadtratsmandats für eine Partei wie auch die frühere Tätigkeit als Minister\*in erbrachten einen Eintrag. Allerdings musste das Suchergebnis in allen Fällen eindeutig sein. Zwei Beispiele: Die Namenssuche führte bei einem Verwaltungsrat des Bayrischen Rundfunks zu einem Medien-Bericht, in dem er „als Vertrauter von Ministerpräsident Söder“ bezeichnet wird. Der Verdacht liegt nahe, dass diese Verbindung bei der Wahl in das Gremium hilfreich gewesen sein könnte und hier bei der Amtsausübung ein entsprechender politischer Einfluss durch die die Staatsregierung führende Partei möglich ist. Allerdings führte die weitere Namens-Suche zu keinem Treffer hinsichtlich der Partei-Zugehörigkeit des Verwaltungsratsmitglieds – entsprechend erfolgte kein Eintrag in der Kategorie „Partei“. Ein weiteres Beispiel: Staatssekretäre sind während ihrer aktiven Berufstätigkeit zwar häufig, aber eben nicht immer mit einem Parteibuch (gewöhnlich dem des amtsführenden Ministers)

---

<sup>9</sup> In der Entwicklungsphase der Untersuchung war die Begriffspaarung außerdem stichprobenartig in Verbindung mit den Kürzeln von im Bundestag vertretenen Parteien gesucht worden (AfD, BSW, Bündnis 90/Die Grünen, CDU, CSU, Die Linke, FDP, SPD). Dabei fanden sich aber keine anderen Ergebnisse als die Suche in Verbindung mit dem Begriff „Partei“, weshalb im Folgenden nur noch mit dem Begriff „Partei“ gesucht wurde.

ausgestattet. Wurde nun der Vertreter einer Organisation als ehemaliger Staatssekretär identifiziert, reichte das noch nicht für einen Eintrag in der Kategorie „Partei“ (mit dem Parteikürzel des Ministers). Vielmehr bedurfte es eines weiteren Belegs, um für diese Untersuchung die absolut eindeutige Parteinähe oder -zugehörigkeit des ehemaligen Staatssekretärs zu belegen. Die vorgenommene Operationalisierung der Parteinähe von Rundfunkratsmitgliedern kann somit als eher konservativ eingeschätzt werden.

## 4.2 Befragung: Arbeitsweise und Transparenz der Gremien

### Datengrundlage und Datenerhebung

Ergänzt werden die Recherchen mit einer schriftlichen Befragung aller zwölf Gremienbüros im Zeitraum April bis Juli 2024. Diese wurden zur Arbeitsweise und Ausstattung der Gremien sowie Anzahl und Inhalten von Programmebeobachtungen und -beschwerden befragt.<sup>10</sup> Die Fragen thematisierten zum Beispiel die Häufigkeit der Sitzungen, ob diese öffentlich erfolgten und ge-

streamt wurden, welche Etats und Personalausstattung gegeben war und in welcher Höhe Aufwandsentschädigungen an die Ratsmitglieder ausgezahlt wurden. Desweiteren wurden Details zum Aspekt der Programmebeobachtungen erfragt (Verfahren, Zahl der Beschwerden etc.). Die einzelnen Themenfelder enthielten bis zu zehn Unterfragen, die größtenteils in ausformulierten Sätzen beantwortet werden sollten. Einzelne Fragen enthielten Tabellen, in die Werte bzw. Ja/Nein-Antworten und weiterführende Links eingetragen werden konnten.<sup>11</sup>

Die Versendung der Fragebögen erfolgte am 26. April 2024, erster Stichtag für die Einsendung war der 22. Mai 2024. Im Rahmen der Auswertung erfolgten eine Reihe persönlicher Kontakte per Mail oder Telefon, in denen noch Aufschubfristen (teilweise bis Ende Juli 2024) gewährt und Rückfragen beantwortet wurden. Wenn auch nicht alle Gremienbüros alle Fragen vollständig beantworteten, lagen am Ende doch umfangreiche Antworten von allen zwölf Anstalten vor.

<sup>10</sup> Einige Informationen über die Zusammensetzung der Gremien (u.a. Veränderungen seit dem ZDF-Urteil) wurden ebenfalls über die Befragung erhoben und sind in die Darstellung eingeflossen.

<sup>11</sup> Der Fragebogen ist auf der Infoseite der Studie unter [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de) dokumentiert.

## 5 Zusammensetzung der Gremien

### 5.1 Rahmenbedingungen

Wie in Kapitel 2 erwähnt, obliegt die genaue Ausgestaltung der Gremienstruktur, etwa Größe und Zusammensetzung, den Bundesländern. Entsprechend variieren die Gremienstrukturen, die sich jeweils entwickelt haben. Zum Beispiel gibt es bei drei Anstalten (RB, SR, WDR) auch stellvertretende Rundfunkrats-Mitglieder, was Einfluss auf die Arbeitsweise, den Organisationsaufwand sowie die Finanzierung haben dürfte.

Gerade bei den sogenannten Mehrländeranstalten ist die Zahl der Rundfunkräte gewöhnlich höher (siehe Tabelle 1). So sind der SWR (74 Mitglieder) und der MDR (50) jeweils Dreiländeranstalten, die mit Landesgruppen bzw. Landesrundfunkräten arbeiten. Der NDR (58) vereint sogar vier eigenständige Landesrundfunkräte. Rechnet man die Stellvertreter\*innen der ordentlichen Mitglieder hinzu, gönnt sich der WDR die größte Zahl an Mitgliedern (110). Den kleinsten Rundfunkrat hat aktuell die Deutsche Welle mit 17 Mitgliedern, wobei das Aufgaben-

Tabelle 1:

Zahl der Mitglieder von Rundfunk- und Verwaltungsräten<sup>12</sup>

	BR	HR	MDR	NDR	RB	RBB	SR	SWR	WDR	ZDF	DR	DW
<b>Rundfunkrat/Fernsehrat/Hörfunkrat</b>												
Mitglieder	50	32	50	58	33	29	29	74	55	60	45	17
Stellvertreter*innen					33		29		55			
Veränderungen seit 2013	+4	+2	+7	0	+16*	0	-12*	0	+14*	-17	-5	0
<b>Verwaltungsrat</b>												
Mitglieder	7	9	10	12	9	8	8	18	9	12	12	7
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Internetseiten der jeweiligen Gremien und Wolf (2013).												
*Bei sämtlichen Auswertungen in dieser Studie werden die Stellvertreter*innen in den Rundfunkräten von RB, SR und WDR mitgezählt. In der Studie von Wolf (2013) wurden nur die ordentlichen Mitglieder gezählt.												

<sup>12</sup> Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die Angaben in den Tabellen stets auf den Erhebungszeitraum der Untersuchung mit Stichtag 31. August 2024.

spektrum von den anderen Rundfunkanstalten deutlich abweicht. Hier ist anzumerken, dass die Deutsche Welle über ein Bundesgesetz geregelt und also kein öffentlich-rechtlicher Rundfunk im klassischen Sinne ist. Die Rundfunkräte von RBB und HR sind mit 29 bzw. 32 Mitgliedern im Vergleich eher klein. Die Veränderungen seit 2014 in den Mitgliederzahlen sind dabei vor allem auf das ZDF-Urteil von 2014 zurückzuführen; einige haben auch damit zu tun, dass die Diversität vergrößert werden sollte. Bei einigen Gremien führte die Umsetzung des ZDF-Urteils zur Erweiterung des Gremiums, wohl auch vor dem Hintergrund, dass die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Parteien sonst Einfluss eingebüßt hätten.

### **Auseinandersetzungen über die Zusammensetzung innerhalb der Gremien**

Immer wieder kommt es zu Auseinandersetzungen zwischen entsendenden Organisationen oder über die Zusammensetzung des Gremiums, die das betroffene Gremium jeweils dazu zwingen, sich mit der Mitgliedschaft einzelner Personen zu beschäftigen. Der Umgang bzw. Beispiele solcher Vorfälle wurden im Rahmen unseres Fragebogens von den Gremienbüros abgefragt. Einzelne Beispiele geben wir wieder, dabei besteht aber kein Anspruch auf Vollständigkeit, haben doch einige Gremienbüros die Frage nur verklausuliert oder aber gar nicht beantwortet.

Beispiele für Diskussionen über Interessenkollisionen:

- Der Bayerische Rundfunkrat lehnte 2019 den vom Landtag entsandten Focus-Chef-

redakteur Helmut Markwort (FDP) zunächst als Mitglied ab, weil dieser wirtschaftlich an Privatradios beteiligt war. Ihm wurde von Kritiker\*innen Befangenheit vorgeworfen. Nach einer Rechtsprüfung zog Markwort doch in das Gremium ein.

- Beim MDR gab es mit der Neukonstituierung des Rundfunkrats 2022 eine rechtliche Auseinandersetzung zwischen den Arbeitnehmerverbänden, welche Organisation ein Mitglied entsenden dürfe. Der „dbb Beamtenbund und Tarifunion“ klagte gegen die Entscheidung des Rundfunkrats für ein Mitglied des Deutschen Journalistenverbandes, verlor aber vor dem Oberverwaltungsgericht.
- Beim RBB-Verwaltungsrat blieb eine Juristin nach einem öffentlich ausgetragenen Konflikt über einen möglichen Interessenskonflikt im Amt, nachdem der Rundfunkrat einen Antrag zu ihrer Abberufung abgelehnt hatte.
- Beim ZDF gab es während der laufenden Amtsperiode Debatten und Entscheidungen über Abberufungen von Gremienmitgliedern. Zwei entsendende Organisationen wollten die entsandten Mitglieder ersetzen. Dies lehnte das Gremium ab.

## **5.2 Einfluss der Politik**

Wie in Kapitel 4 dargestellt, gibt es die „klassische“ Zählweise, wie der Einfluss der Politik in den Gremien berechnet wird. Demnach zählen bislang Vertreter\*innen als politiknah, die „staatlich-politische Entscheidungsmacht“ innehaben „oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat“ stehen. Aus dieser Perspektive hat sich der Wert im

Tabelle 2:  
 Politischer Einfluss in Rundfunkräten

	Mitglieder gesamt*	Staat bzw. staats- nah	Landtag	Politik gesamt  (bisherige Zählweise)	Prozent  (bisherige Zählweise)	Parteizu- gehörig- keit  (zusätzlich, neue Zähl- weise)	Politik gesamt  (neue Zähl- weise)	Prozent  (neue Zähl- weise)
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	<b>50</b>	4	12	16	<b>32 %</b>	10	26	<b>52 %</b>
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	<b>32</b>	1	5	6	<b>19 %</b>	8	14	<b>44 %</b>
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	<b>50</b>	5	9	14	<b>28 %</b>	8	22	<b>44 %</b>
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	<b>58</b>	1	11	12	<b>21 %</b>	8	20	<b>34 %</b>
<b>Radio Bremen (RB)*</b>	<b>66</b>	4	12	16	<b>24 %</b>	2	18	<b>27 %</b>
<b>Rundfunk Berlin-Branden- burg (RBB)</b>	<b>29</b>	1	7	8	<b>28 %</b>	2	10	<b>34 %</b>
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)*</b>	<b>58</b>	2	6	8	<b>14 %</b>	6	14	<b>22 %</b>
<b>Südwestrund- funk (SWR)</b>	<b>74</b>	5	12	17	<b>23 %</b>	21	38	<b>51 %</b>
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)*</b>	<b>110</b>	2	26	28	<b>25 %</b>	14	42	<b>38 %</b>
<b>ZDF</b>	<b>60</b>	19	0	19	<b>32 %</b>	17	36	<b>60 %</b>
<b>Deutschland- radio (DR)</b>	<b>45</b>	15	0	15	<b>33 %</b>	9	24	<b>53 %</b>
<b>Deutsche Welle</b>	<b>17</b>	7	0	7	<b>41 %</b>	1	8	<b>47 %</b>
<b>Gesamt</b>	<b>649</b>	66	100	166	<b>26 %</b>	106	272	<b>42 %</b>

Quelle: Eigene Darstellung. Prozentzahlen wurden gerundet.

Anmerkung: Die Angaben in der Spalte Parteizugehörigkeit wurden nicht von den Gremienbüros der Rundfunkanstalten bereitgestellt. Sie basieren auf Recherchen des Autors und sind mit Stand 31. August 2024 erfasst.

\*Bei RB, SR und WDR umfassen die angegebenen Zahlen die Anzahl der ordentlichen Mitglieder des Rundfunkrats inklusive ihrer Stellvertreter\*innen.

Vergleich zu den Studien von Schiffer (28 Prozent) und NdM (27,1 Prozent) in unserer Untersuchung noch einmal verbessert (siehe Tabelle 2). Denn nach der „klassischen“ Zählweise kommen wir auf einen Wert von 26 Prozent – rund ein Viertel der Mitglieder würde demnach als politiknah gelten. Die gesetzlich vorgegebene Höchstgrenze von einem Drittel für politische Vertreter\*innen wird nach dieser Lesart von allen Rundfunkräten eingehalten (mit Ausnahme der Deutschen Welle, für welche andere Bestimmungen gelten, siehe oben).

### **Neue Zählweise:**

#### **deutlich höherer Politikeinfluss**

Ein deutlich anderer Wert ergibt sich, schaut man auch auf die Parteizugehörigkeit von Rundfunkratsmitgliedern, die von gesellschaftlichen Organisationen entsandt worden sind (zur Methode siehe Kapitel 4.1). Demnach ändern sich die Zahlen dramatisch und liegen über dem Drittel, welches das BVerfG-Urteil verlangt.

Nach unserer Auswertung sind insgesamt 42 Prozent der Rundfunkratsmitglieder der untersuchten zwölf Anstalten eindeutig politischen Parteien zuzuordnen. Beim ZDF, Deutschlandradio, Bayerischen Rundfunk und Südwestrundfunk liegt die Quote sogar über 50 Prozent. Nur Ra-

dio Bremen (27 Prozent) und Saarländischer Rundfunk (22 Prozent) liegen unter dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Drittel. Hier muss allerdings erwähnt werden, dass vier ordentliche und vier stellvertretende Mitglieder des Radio-Bremen-Rundfunkrats von einem Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft entsandt werden – auch hier könnte eine politische Nähe vermutet werden. Sie ließ sich aber durch die Online-Recherche nicht bestätigen, also wurden diese acht Personen in der Auswertung weder der Kategorie „Landes- bzw. Staatsregierung“, „Landtag“ noch „Partei“ zugeordnet.<sup>13</sup>

Die Untersuchung der Verwaltungsräte, die mit dem ZDF-Urteil des BVerfG bezüglich der Beschränkung des Einflusses der Politik ebenfalls mitgemeint sind, ergibt in der neuen Zählweise einen noch größeren Einfluss der Parteien: Die durchschnittliche Zahl der Vertreter\*innen in den Verwaltungsräten, die eindeutig einer politischen Partei zuzuordnen sind, liegt nach neuer Zählweise bei 53 Prozent (gegenüber 15 Prozent nach der „klassischen“ Zählweise, siehe Tabelle 3). Hier gibt es jedoch starke Unterschiede zwischen den Anstalten: Beispielsweise lässt sich für fünf der acht Mitglieder des Verwaltungsrats des Saarländischen Rundfunks eine Parteizugehörigkeit ermitteln.

---

<sup>13</sup> Bei allen Gremien dürfte es noch eine Dunkelziffer von Parteimitgliedschaften geben, die über die Online-Recherche nicht zu erfassen sind. Andererseits ist auch ein Fall bekannt, in der die Person nach Ende ihrer Landtagsaktivitäten aus der eigenen Partei ausgetreten ist.

Tabelle 3:  
Politischer Einfluss in Verwaltungsräten

	<b>Mitglieder gesamt</b>	<b>Staat/ Landtag</b>	<b>Prozent</b>  (bisherige Zählweise)	<b>Parteizuge- hörigkeit</b>  (zusätzlich, neue Zähl- weise)	<b>Politik gesamt</b>  (neue Zähl- weise)	<b>Prozent</b>  (neue Zähl- weise)
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	7	1	<b>14 %</b>	2	3	<b>43 %</b>
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	9	0	<b>0 %</b>	6	6	<b>67 %</b>
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	10	0	<b>0 %</b>	5	5	<b>50 %</b>
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	12	0	<b>0 %</b>	6	6	<b>50 %</b>
<b>Radio Bremen (RB)</b>	9	0	<b>0 %</b>	1	1	<b>11 %</b>
<b>Rundfunk Berlin-Branden- burg (RBB)</b>	8	0	<b>0 %</b>	2	2	<b>25 %</b>
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)</b>	8	1	<b>13 %</b>	5	6	<b>75 %</b>
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	18	6	<b>33 %</b>	4	10	<b>56 %</b>
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)</b>	9	0	<b>0 %</b>	5	5	<b>56 %</b>
<b>ZDF</b>	12	4	<b>33 %</b>	6	10	<b>83 %</b>
<b>Deutschland- radio (DR)</b>	12	4	<b>33 %</b>	3	7	<b>58 %</b>
<b>Deutsche Welle</b>	7	3	<b>43 %</b>	1	4	<b>57 %</b>
<b>Gesamt</b>	<b>121</b>	<b>18</b>	<b>15 %</b>	<b>46</b>	<b>64</b>	<b>53 %</b>

Quelle: Eigene Darstellung. Prozentzahlen wurden gerundet.

Anmerkung: Die Angaben in der Spalte Parteizugehörigkeit wurden nicht von den Gremienbüros der Rundfunkanstalten bereitgestellt. Sie basieren auf Recherchen des Autors und sind mit Stand 31. August 2024 erfasst.

### 5.3 Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände

Abseits der Vertreter\*innen der Politik gibt es, wie beschrieben, eine ganze Reihe weiterer gesellschaftlicher Gruppen, die Mitglieder in Gre-

mien entsenden. Eine besondere Rolle kommt dabei Vertreter\*innen von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden zu, die traditionell großen Einfluss in den Gremien haben. Tabelle 4 zeigt die Verteilung über die jeweiligen Gremien.

Tabelle 4:

#### Die Repräsentation von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden in den Rundfunkräten

	Mitglieder gesamt	Gewerk- schaften	Prozent	Anteil 2013	Wirt- schafts- verbände	Prozent	Anteil 2013
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	<b>50</b>	3	6 %	6 %	8	16 %	15 %
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	<b>32</b>	4	13 %	13 %	5	16 %	17 %
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	<b>50</b>	7	14 %	7 %	8	16 %	21 %
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	<b>58</b>	7	12 %	7 %	6	10 %	12 %
<b>Radio Bremen (RB)*</b>	<b>66</b>	4	6 %	8 %	2	3 %	12 %
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	<b>29</b>	3	10 %	7 %	4	14 %	14 %
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)*</b>	<b>58</b>	8	14 %	9 %	6	10 %	17 %
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	<b>74</b>	9	12 %	12 %	9	12 %	12 %
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)*</b>	<b>110</b>	12	11 %	17 %	12	11 %	17 %
<b>ZDF</b>	<b>60</b>	4	7 %	6 %	7	12 %	17 %
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	<b>45</b>	3	7 %	7,5 %	7	16 %	12,5 %
<b>Deutsche Welle</b>	<b>17</b>	1	6 %	6 %	1	6 %	6 %
<b>Gesamt</b>	<b>649</b>	65	10 %		75	12 %	

Quelle: Eigene Darstellung und Wolf (2013). Prozentzahlen wurden gerundet.

Anmerkung 1: Für diese Auszählung wurden die Vertreter\*innen der freien Berufe und der Bauernverbände der Kategorie „Wirtschaftsverband“ zugeordnet.

Anmerkung 2: Die Angaben wurden nicht von den Gremienbüros der Rundfunkanstalten bereitgestellt. Sie basieren auf Recherchen des Autors.

\*Bei RB, SR und WDR umfassen die angegebenen Zahlen die Anzahl der ordentlichen Mitglieder des Rundfunkrats inklusive ihrer Stellvertreter\*innen. Für die Studie von Wolf (2013), deren Ergebnisse in den Spalten „Anteil 2013“ als Vergleich angegeben werden, wurden nur die ordentlichen Mitglieder gezählt.

In der Summe liegen die Werte von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden zwischen sechs und 16 Prozent, der Durchschnitt über alle Gremien ist zwischen beiden Akteuren ausgeglichen (Gewerkschaften: 10 Prozent, Wirtschaftsverbände: 12 Prozent). Vergleicht man die Zahlen mit der Studie von Wolf 2013, stellt man fest, dass insbesondere die Wirtschaftsverbände in einigen Rundfunkräten teils deutlich an Einfluss verloren haben (MDR, RB, SR, WDR ZDF), während der Anteil in den anderen Gremien ähnlich blieb und beim Deutschlandradio gar im relevanten Maße anstieg. Bezüglich des Einflusses der Gewerkschaften zeichnet sich ein noch differenzierteres Bild: Bei einzelnen Gremien ist der Einfluss gestiegen (MDR, DR, RBB, SR, ZDF), bei anderen gesunken (HR, RB, WDR, DR). Nicht berücksichtigt werden kann bei dieser klassischen Form der Auszählung die zum Politikbetrieb äquivalente Möglichkeit, dass Vertreter\*innen anderer Organisationen ebenfalls Mitglied in einer Gewerkschaft oder in einem Wirtschaftsverband sind und auch dort möglicherweise zusätzliche Einflussmöglichkeiten vorhanden sind.

#### **5.4 Religionsgemeinschaften und marginalisierte Gruppen**

##### **Religionsgemeinschaften**

Von Anfang an kam den christlichen Kirchen in

den Gremien eine hohe Bedeutung zu, was sich im prozentualen Anteil der Sitze widerspiegelt. Die Repräsentation religiöser Gemeinschaften wurde in den letzten Jahren ausgebaut und der Kreis über die christlichen Kirchen erweitert. Neben katholischer Kirche, evangelischer Kirche und Vertreter\*innen von jüdischen Gemeinden sind inzwischen teilweise auch muslimische Gemeinden oder Aleviten entsendungsberechtigt.<sup>14</sup> Tabelle 5 zeigt die Repräsentation verschiedener Religionsgemeinschaften in allen Rundfunkräten.

Seit 2013 hat sich hier einiges getan. Zu Zeiten der Wolf-Studie (2013) war in Vorbereitung, dass erstmals Vertreter\*innen muslimischer Religionsgemeinschaften in den SWR-Rundfunkrat einziehen. Inzwischen sind diese in den Rundfunkräten des HR, RB, SR und SWR vertreten. Bei RB, dem HR und im Fernsehrat des ZDF sind außerdem Vertreter\*innen alevitische Religionsgemeinschaften entsendungsberechtigt. Hingegen haben acht von zwölf öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bislang keine Vertreter\*innen von muslimischen Organisationen in ihrem Aufsichtsgremium, und dass, obwohl der Islam mittlerweile mit rund 5,5 Millionen Gläubigen (einschließlich alevitischer Religionsangehöriger) rund 6,5 Prozent der deutschen Gesamtbevölkerung ausmachen.

---

<sup>14</sup> Wollte man den Einfluss von Glaubensrichtungen noch weiter untersuchen, wäre es sicherlich ein interessanter Ansatz, Vertreter\*innen von bestimmten Wohlfahrtsorganisationen wie Caritas oder Diakonie den jeweiligen Religionsgemeinschaften zuzuordnen.

Tabelle 5:

## Die Repräsentation von Religionsgemeinschaften in den Rundfunkräten

	Mitglieder gesamt	katholisch	evangelisch	jüdisch	muslimisch	Aleviten	Gesamt	Prozent	Anteil 2013
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	50	2	2	1	0	0	<b>5</b>	<b>10%</b>	6%
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	32	1	1	1	1**		<b>4</b>	<b>13%</b>	10%
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	50	1	1	1	0	0	<b>3</b>	<b>6%</b>	12%
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	58	2	3	1	0	0	<b>6</b>	<b>10%</b>	9%
<b>Radio Bremen (RB)*</b>	66	2	2	2	2	2	<b>10</b>	<b>15%</b>	12%
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	29	1	1	1	0	0	<b>3</b>	<b>10%</b>	10%
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)*</b>	58	2	2	2	2	0	<b>8</b>	<b>14%</b>	9%
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	74	3	4	1	1	0	<b>9</b>	<b>12%</b>	11%
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)*</b>	110	2	2	2	0	0	<b>6</b>	<b>5%</b>	6%
<b>ZDF</b>	60	2	3	1	0	1	<b>7</b>	<b>12%</b>	6%
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	45	1	1	1	0	0	<b>3</b>	<b>7%</b>	7,5%
<b>Deutsche Welle</b>	17	1	1	1	0	0	<b>3</b>	<b>18%</b>	18%
<b>Gesamt</b>	<b>649</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>67</b>	<b>10%</b>	

Quelle: Eigene Darstellung und Wolf (2013). Prozentzahlen wurden gerundet.

Anmerkung: Die Angaben wurden nicht von den Gremienbüros der Rundfunkanstalten bereitgestellt. Sie basieren auf Recherchen des Autors.

\*Bei RB, SR und WDR umfassen die angegebenen Zahlen die Anzahl der ordentlichen Mitglieder des Rundfunkrats inklusive ihrer Stellvertreter\*innen.

\*\*Das Gesetz über den Hessischen Rundfunk sieht vor, dass die Alevitische Gemeinde Deutschland e. V. gemeinsam mit dem DITIB-Landesverband Hessen e. V. sowie der Ahmadiyya Muslim Jamaat in der Bundesrepublik Deutschland einen gemeinsamen Vertreter für die muslimischen Glaubensgemeinschaften in den Rundfunkrat entsendet. Deshalb werden beide Spalten zusammengefügt dargestellt. In der Zeile „Gesamt“ wird die Vertretung in der Spalte „muslimisch“ gezählt.

### Marginalisierte Gruppen

Einige Bewegung gab es seit Gründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezüglich der Einbindung gesellschaftlich marginalisierter Gruppen. Hier hatte bereits Wolf (2013) festgestellt, dass es erste Ansätze bezüglich der Ein-

bindung von Migrant\*innen-Organisationen gab. Die eigenständige Einbindung von Menschen mit Behinderungen fand sich 2013 allerdings noch in den Anfängen – damals wie heute wird das durchaus nachvollziehbare Argument vorgetragen, diese seien durch die Vertreter\*innen der

Tabelle 6:

Die Repräsentation von Migrant\*innen-, Behinderten- und LGBTQIA+-Organisationen in den Rundfunkräten

	Mitglieder gesamt	Migrations- hintergrund	Behinderung	LGBTQIA+
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	50	1	1	0
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	32	1	0	0
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	50	1	1	1
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	58	1	0	0
<b>Radio Bremen (RB)*</b>	66	2	2	2
<b>Rundfunk Berlin- Brandenburg (RBB)</b>	29	2	1	0
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)*</b>	58	2	2	2
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	74	3	1	1
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)*</b>	110	2	2	2
<b>ZDF</b>	60	1	1	1
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	45	1	0	1
<b>Deutsche Welle</b>	17	0	0	0
<b>Gesamt (absolut)</b>	649	17	11	10
<b>Gesamt (Prozent)</b>		2,6 %	1,7 %	1,5 %

Quelle: Eigene Darstellung. Prozentzahlen wurden gerundet.

Anmerkung: Die Angaben wurden nicht von den Gremienbüros der Rundfunkanstalten bereitgestellt. Sie basieren auf Recherchen des Autors.

\*Bei RB, SR und WDR umfassen die angegebenen Zahlen die Anzahl der ordentlichen Mitglieder des Rundfunkrats inklusive ihrer Stellvertreter\*innen.

Sozialverbände ausreichend repräsentiert. Auch die Einbindung von Menschen aus dem Bereich LGBTQIA+ ist immerhin in einem Teil der Gremien gegeben – auch wenn sie aus Sicht der Interessenvertreter\*innen aus diesen Gruppen weiterhin ausbaufähig ist. Tabelle 6 zeigt die Verteilung der Sitze, die durch entsprechende Organisationen wahrgenommen werden.

Heutzutage sind in jedem Rundfunkrat – mit Ausnahme der Deutschen Welle – Organisationen zu finden, die die Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund vertreten, mit einem Gesamtanteil an allen Sitzen von 2,6 Prozent. Organisationen, die sich laut Vereins- oder Verbandsnamen eindeutig für die Interessen von Menschen mit Behinderung einsetzen, sind in acht von zwölf Rundfunkräten (alle außer Hessischer Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Deutschlandradio und Deutsche Welle) mit insgesamt 1,7 Prozent der Sitze repräsentiert. Organisationen aus dem LGBTQIA+-Bereich können Vertreter\*innen in sieben von zwölf Rundfunkräten entsenden und füllen 1,5 Prozent der Plätze aus. Die Ergebnisse der Studien von NdM (2022) und Schiffer (2023) bezüglich dieser soziodemografischen Merkmale werden dabei weitestgehend reproduziert.

Die Neuen deutschen Medienmacher\*innen ziehen das Fazit:

„Gesellschaftlich benachteiligte Gruppen werden in Rundfunkräten kaum oder gar nicht repräsentiert. (...) Für viele weitere Gruppen wie zum Beispiel Schwarze Menschen, Jesid\*innen, Kurd\*innen, Geflüchtete, Russland- oder Türkeideutsche existieren in kei-

nem Rundfunkrat eigene Sitze. Sie müssen sich im besten Fall gemeinsam einen Sitz für ‚Migration‘ oder ‚Ausländer‘ teilen.“ (NDM 2022, S. 15)

Und auch Schiffer und ihr Team kommen zu dem Schluss:

„Ersichtlich wurde jedoch, dass vor allem in den Punkten Alter, Migrationshintergrund und Behinderung sowie in der Überrepräsentation der Politik eine klare Diskrepanz zur Bevölkerung erkennbar ist und somit eine zureichende und ausgewogene Interessenvertretung nicht gewährleistet ist.“ (Schiffer 2023, S. 53)

### **Frauenanteil**

Abweichend vom Prinzip, Zugehörigkeiten anhand der entsendenden Organisation zu kategorisieren, zielen „Forderungen nach mehr Geschlechtergerechtigkeit [...] in Rundfunkräten [...] in den allermeisten Fällen nicht darauf ab, mehr Frauen[...]organisationen in die Rundfunkräte aufzunehmen, sondern drehen sich um die Aufnahme von mehr Frauen“ (NdM 2022). Daher wurde auch in der vorliegenden Untersuchung die Zusammensetzung der Gremien nach Geschlecht erfasst.

„Mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von 44 Prozent herrscht in Rundfunkräten ein einigermaßen ausgeglichenes Verhältnis zwischen Männern und Frauen“,

schreiben die NdM (2022, S. 15) in ihrer Auswertung. Tatsächlich hat sich seit der Unter-

Tabelle 7:  
Anteil Frauen in den Rundfunkräten 2013 und 2024

	Anteil 2013	Anteil 2024
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	26 %	30 %
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	17 %	56 %
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	12 %	28 %
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	50 %	53 %
<b>Radio Bremen (RB)*</b>	60 %	52 %
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	31 %	48 %
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)*</b>	26 %	37 %
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	24 %	49 %
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)*</b>	27 %	49 %
<b>ZDF</b>	28 %	75 %
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	45 %	40 %
<b>Deutsche Welle</b>	24 %	53 %
<b>Durchschnitt</b>	<b>31 %</b>	<b>47 %</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Internetseiten der jeweiligen Gremien und Wolf (2013).

\*Für die Erhebung des Anteils 2024 wurden bei RB, SR und WDR auch Stellvertreter\*innen mitgezählt. Die Auszählung von Wolf (2013) inkludiert bei allen Rundfunkanstalten nur die ordentlichen Mitglieder. Prozentzahlen wurden gerundet.

suchung der NdM der Wert nach unserer Auszählung noch einmal verbessert: Inzwischen sind es 47 Prozent.<sup>15</sup> Zu beachten ist dabei, dass inzwischen eine alternierende Besetzung Einzug gehalten hat, d.h. auf einen Mann soll eine Frau folgen und umgekehrt. Allerdings: Der Blick auf die Einzelauswertung zeigt, dass einzelne Anstalten hier noch erheblichen Nachholbedarf haben. So kommen

Mitteldeutscher Rundfunk (28 Prozent), Bayerischer Rundfunk (30 Prozent) und Saarländischer Rundfunk (37 Prozent) derzeit gerade einmal auf ein Drittel weiblicher Mitglieder. Besonders die hohe Zahl von weiblichen Mitgliedern im ZDF-Fernsehrat (75 Prozent) verbessert den Schnitt insgesamt. Tabelle 7 zeigt die Werte der Studie von Wolf (2013) im Vergleich zu unseren Ergebnissen.

15 Zum Vergleich: Der Anteil von Gleichstellungs- und Frauenorganisationen über alle Gremien beläuft sich auf 1,7 Prozent. Beim BR, ZDF, DR und Deutsche Welle sind sie gar nicht vertreten. Auch die Kategorien Migrationshintergrund, Behinderung und sexuelle Orientierung/Geschlechtsidentität könnten soziodemografisch ausgezählt werden, um die Repräsentation entsprechender Gruppen in den Gremien zu bewerten – und würden ähnlich wie im Fall der Frauenorganisationen sicherlich deutlich abweichende Zahlen liefern. Da diese Aspekte jedoch nicht im Vordergrund dieser Arbeit stehen, werden sie hier nicht ausgeführt.

Tabelle 8:

## Die Repräsentation anderer gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten

Kategorie	Mitglieder (absolut)	Anteil (in Prozent)
Kultur	45	6,9 %
Soziales	22	3,4 %
Sport	17	2,6 %
Umwelt	15	2,3 %
Bildung	14	2,2 %
Wissenschaft	11	1,7 %
Frauen	11	1,7 %
Jugend	11	1,7 %
Verbraucherzentrale	6	0,9 %
Opfer des Stalinismus/Vertriebene	5	0,8 %
Politische Verbände (z.B. Europa Union, Humanistische Union)	4	0,6 %
Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft	8*	1,2 %
Senioren	3	0,5 %
Familien/Elternbeirat	3	0,5 %
Sorben/Minderheitensprachen	1	0,2 %
Journalismus	2	0,3 %
Mieterbund	1	0,1 %
Weißer Ring	2	0,3 %
Landesteilhabebeirat	1	0,2 %
Kinderschutzbund	1	0,2 %
Jugendherbergswerk	1	0,2 %
Heimatschutzverein	1	0,2 %

<b>Haus &amp; Grund</b>	1	0,2%
<b>GIZ</b>	1	0,2%
<b>Finanzgericht</b>	1	0,2%
<b>Feuerwehr</b>	1	0,2%
<b>Ehrenamtsstiftung</b>	1	0,2%
<b>ADAC</b>	1	0,2%
<b>Landesjagdverband</b>	1	0,2%

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Recherchen des Autors. Prozentzahlen wurden gerundet.

\*Ein Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft wählt auf Basis eines ausgeschriebenen Bewerbungsverfahrens vier sachverständige Bürger\*innen als ordentliche Mitglieder in den RB-Rundfunkrat sowie vier Stellvertreter\*innen. Für die Auswertung in diesem Arbeitspapier werden ordentliche Mitglieder und Stellvertreter\*innen zusammengezählt.

## 5.5 Sonstige: Kultur, Sozialverbände, Sport und andere

Unter den weiteren entsendenden Organisationen haben Vertreter\*innen des Kulturbereichs eine starke Position. Dazu zählen Organisationen, Vereine und Verbände aus den Bereichen Kultur und Kreativwirtschaft, Musik, Schauspiel und Theater, Filmproduktion, Museen, Bildende Künste und Schriftstellerverbände, aber vereinzelt auch Heimat- und Denkmalschutzverbände sowie Organisationen, die sich der Pflege von bestimmten Dialekten verschrieben haben. Der Gesamtanteil der Kultur in den Gremien beträgt rund sieben Prozent. Dabei gibt es einzelne Länder, die nur eine\*n (MDR, RBB) oder zwei Vertreter\*innen (NDR, SR) aus dem Kultursegment im Rundfunkrat haben, während der WDR-Rundfunkrat mit 14 Vertreter\*innen (inkl. Stellvertretungen) als einziges Gremium in den

zweistelligen Bereich kommt und damit den Durchschnitt hebt.

Ein Blick in Tabelle 8 zeigt, wie vielfältig die übrigen Organisationen sind, die Mitglieder in die Rundfunkräte entsenden können. Die größte Gruppe stellen Organisationen der Kategorie „Soziales“, wozu vor allem die Wohlfahrtsverbände zählen. Ebenfalls vertreten sind Organisationen aus den Bereichen Sport, Umwelt, Bildung und Wissenschaft. Hinzu kommen noch einige Organisationen, die in der Öffentlichkeit wenig Bekanntheit haben: Dazu zählen etwa die Europa-Union, ein eingetragener Verein mit großer Mitgliederzahl, der durchaus politischen Einfluss hat, oder die Humanistische Union. Einige Bundesländer senden Vertreter\*innen von ADAC, Landesjagdverband, Jugendherbergswerk oder Feuerwehr in die Gremien. Manches davon mag abwegig anmuten, wenn es darum geht, gesellschaftliche Repräsentanz herzustellen – und

es bestärkt den Verdacht, dass es gelegentlich vielmehr um die Absicherung von indirektem politischem Einfluss mittels ‚befreundeter‘ Organisationen als eine adäquate Repräsentanz der Gesellschaft geht.

### 5.6 Zwischenfazit

Der Einfluss der Politik auf die Gremien – gleich ob Rundfunk- oder Verwaltungsrat – ist nach wie vor immens. Unsere Untersuchung und die Auswertung der Parteizugehörigkeit aller Gremienmitglieder hat Quoten ergeben, die deutlich über dem mit dem ZDF-Urteil vorgegebenen Drittel liegen: 42 Prozent der Rundfunkratsmitglieder der untersuchten zwölf Anstalten lassen sich auf der Basis der hier vorgeschlagenen Zählweise politischen Parteien zuordnen. Bei den Verwaltungsräten liegt die Quote nach unserer Zählweise sogar bei 53 Prozent. Hier besteht aus unserer Sicht erheblicher Nachbesserungsbedarf durch die gesetzgebenden Länder, was die Zusammensetzung der Gremien betrifft.

Im Vergleich zur Studie von Wolf (2013) hat sich der Einfluss von Wirtschaftsverbänden und Ge-

werkschaften unterschiedlich entwickelt. Die Wirtschaftsverbände haben im Laufe der Zeit tendenziell Plätze verloren; bei den Gewerkschaften zeichnet sich ein differenzierteres Bild. Verändert hat sich auch die Repräsentanz von Religionsgruppen, hier haben Vertreter\*innen muslimischer Organisationen in den letzten zehn Jahren etwas an Präsenz gewonnen. Organisationen, die sich für die Interessen von Migrant\*innen, LGBTQIA+ sowie Menschen mit Behinderung einsetzen, sind inzwischen in den Gremien vertreten – allerdings nicht allen. Der Frauenanteil in den zwölf Rundfunkräten ist ebenfalls gestiegen; allerdings gibt es hier mit den Rundfunkräten von MDR, BR und SR Ausreißer nach unten, die durch den hohen Frauenanteil im ZDF-Fernsehrat (75 Prozent) wieder ausgeglichen werden.

Hans Bredow verfolgte das Ziel, einen Rundfunk aufzubauen, der von der „Mitbestimmung der Rundfunkgemeinde“ (Bredow 1952, zitiert nach NdM 2022) lebt. Die Zahlen aber zeigen, dass der Einfluss der politischen Parteien nach wie vor sehr groß und Bredows Ziel nicht erreicht ist.

## 6 Arbeitsweisen und Ausstattung der Gremien

Im Rahmen des für dieses Arbeitspapier entwickelten Fragebogens wurden Auskünfte zur Arbeitsorganisation und der Ausstattung der Gremien abgefragt. Dabei ging es um Amtszeiten und Sitzungstermine, Ausschüsse und Freundeskreise, die finanzielle und personelle Ausstattung der Gremienbüros, Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen, den Umgang mit Publikumsbeschwerden, Programmbeobachtungen und die Umsetzung der Qualitätsrichtlinie.

### 6.1 Rahmenbedingungen

#### Amtszeiten und Sitzungstermine

Die Zahl der Sitzungen, die die Gremien (mindestens) pro Jahr absolvieren, variiert zwischen vier (ZDF) und zehn Terminen (WDR, siehe Tabelle 9). Einige Gremienbüros haben die Zahl der Sitzungen mit „mindestens“ angegeben; tatsächlich kommt es vor, dass Gremien weitere Termine vereinbaren, etwa bei besonderen Themen. Ein zen-

Tabelle 9:  
Amtszeiten von Rundfunk- und Verwaltungsräten

	BR	HR	MDR	NDR	RB	RBB	SR	SWR	WDR	ZDF	DR	DW
<b>Rundfunkrat/Fernsehrat/Hörfunkrat</b>												
<b>Amtszeit laut Gesetz (in Jahren)</b>	5	4	6	5	4	4	4	5	5	5	5	5
<b>Sitzungen im Jahr</b>	5	8	7	6–7	4–6	6	5	4–5	10	4	4	mind. 4
<b>Verwaltungsrat</b>												
<b>Amtszeit laut Gesetz (in Jahren)</b>	5	7	6	5	4	4	4	5	5	5	5	5
<b>Sitzungen im Jahr</b>	9	9	5	7 (2024)	4–6	6	10	7	8	5	4	mind. 6

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Fragebögen und eigenen Recherchen. Hinweis: Eine Reihe von Gremienbüros haben die Sitzungszahl mit „mindestens“ angegeben; es kommt vor, dass Gremien mehr Sitzungen im Jahr machen.

trales Thema bei den Vorbereitungen der Sitzungen für die Gremienbüros ist die Frage, ob ausreichend Mitglieder anwesend sein werden, um beschlussfähig zu sein. Aus der regelmäßigen Beobachtertätigkeit beim Rundfunkrat des MDR weiß der Autor, dass dies auch Einfluss auf die Tagesordnung hat: Wichtige Beschlüsse werden in die Vormittagszeit gelegt, weil im Nachmittag erste Mitglieder die Sitzung vorzeitig verlassen und keine Beschlussfähigkeit mehr gegeben ist.

### Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen

Sitzungsgelder und Reisekosten machen einen bedeutenden Teil der Etats der Gremienbüros aus. In der Befragung der Gremienbüros wurde um Auskunft über Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für Gremienmitglieder gebeten. Auch hier gibt es eine Reihe sehr unterschiedlicher Regelungen. Die nachstehende Tabelle 10 schlüsselt die Angaben aus den Fragebögen auf.

Tabelle 10:

#### Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder von Rundfunk- und Verwaltungsräten

	Rundfunkrat		Verwaltungsrat	
	Aufwandsentschädigung (Euro/Monat)	Sitzungsgeld (Euro)	Aufwandsentschädigung (Euro/Monat)	Sitzungsgeld (Euro)
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	700	50	700	75
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	500	75	750	75
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	788	66	788	66
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	110	331	694	74
<b>Radio Bremen (RB)</b>	26	73	78	73
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	400	75	400	75
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)</b>	–	75	85	75
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	658	110	767	164
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)</b>	1.000	200	1.500	keine
<b>ZDF</b>	520	150	780	150
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	300	50	450	50
<b>Deutsche Welle</b>	505	k. A.	505	k. A.

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Fragebögen und eigenen Recherchen. Zur einfacheren Übersicht sind die Beiträge ohne Cent-Angaben wiedergegeben.

Nicht aufgeführt sind in der Tabelle die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für Mitglieder mit besonderen Funktionen, zum Beispiel Vorsitzende, Ausschussvorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende. Hier gibt es gewöhnlich Regelungen, dass diese mehr erhalten als die einfachen Mitglieder – meist das Anderthalbfache oder Doppelte. Beim WDR gibt es noch eine Sonderregelung für stellvertretende Mitglieder, die nur die Hälfte der üblichen Aufwandsentschädigung (500 Euro) erhalten. Reisekosten werden meist ebenfalls übernommen. Mehrere Gremien-Büros weisen darauf hin, dass zusätzliche Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an Sitzungen der ARD-GVK oder Gremien von Drittsendern (ARTE, 3Sat) gezahlt werden.

Unterschiedlich wird die Erhöhung der Aufwendungen gehandhabt: Während einzelne Gremien (ZDF, DR) seit mehreren Jahren keinerlei Anpassung der monatlichen Aufwandsentschädigung oder Sitzungsgelder mehr vorgenommen haben, gibt es andere, bei denen sich die Höhe an externen Bezugspunkten ausrichtet. So steigen die Aufwandsentschädigungen des MDR anteilig im gleichen Umfang, in dem die Kostenpauschale der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) angehoben werden. Der NDR orientiert sich am Verbraucherpreisindex und der SWR an der vom Statistischen Bundesamt für das Vorjahr errechneten durchschnittlichen prozentualen Steigerung der Tarifverdienste.

### **Ausschüsse**

Bei einzelnen Rundfunkanstalten ist in den Medienstaatsverträgen vorgeschrieben, wel-

che Ausschüsse die Gremien zu bilden haben, andere sind frei in der Gestaltung ihrer Arbeitsstruktur. Die Ausschüsse werden gebildet, um bestimmte Themenfelder effektiver zu bearbeiten; so befassen sich beispielsweise Programmausschüsse vorwiegend mit dem Programm. Die zwölf untersuchten Rundfunkräte kommen auf insgesamt 17 Programmausschüsse. So hat das ZDF gleich drei: Chefredaktion, Programmdirektion und Partnerprogramme. Beim MDR gibt es die Programmausschüsse Halle und Leipzig (früher: Radio und Fernsehen). Beim SWR befassen sich eigene Programmausschüsse jeweils mit den Themen Information und Kultur. Der Rundfunkrat des HR hat die Programmausschüsse Fernsehen und Hörfunk – und das, obwohl die Rundfunkanstalt selbst seit 2020 alle Angebote in einer crossmedialen Programmdirektion vereint hat. Nach Angaben des HR-Gremienbüros ist jedoch eine Evaluation dieser Ausschussstruktur im Jahr 2025 geplant.

Mit Ausnahme der Deutschen Welle und des SWR haben außerdem alle Anstalten Wirtschafts- und Finanzausschüsse. Jeweils vier Anstalten haben Ausschüsse für Beschwerden und Eingaben (HR, NDR, BR und SR) und drei zum Thema Recht (NDR, SR, SWR). Zukunftsgerichtete Themen wie Telemedien und Innovation bearbeiten bei acht von zwölf Rundfunkräten eigene Ausschüsse (HR, MDR, NDR, RB, RBB, SR, WDR und ZDF). Gesonderte Ausschüsse für „Grundsatzfragen und Medienpolitik“ (BR) und „Strategie und Koordination“ (ZDF) gibt es nur bei zwei Anstalten, wobei damit nicht ausgeschlossen

ist, dass sich auch andere Ausschüsse mit medienpolitischen Themen befassen.

Mehrere Gremienbüros haben in den Fragebögen angegeben, dass es auch nicht-ständige Ausschüsse oder Arbeitsgruppen gibt, etwa zur Begleitung der Entwicklung der Qualitätsrichtlinie. Diese werden temporär gebildet und mit Erledigung der Aufgabe wieder aufgelöst. Besondere Ausschüsse haben außerdem noch das ZDF und die Deutsche Welle: Beim ZDF gibt es ein erweitertes Präsidium, das die schnelle Handlungsfähigkeit des Gremiums sicherstellen und in Ausnahmefällen dessen Aufgaben vorübergehend übernehmen kann. Der Rundfunkrat der Deutschen Wellen hat außerdem die Ausschüsse „Distribution“ und „DW Akademie“ gebildet: Erster befasst sich mit Fragen der internationalen Verbreitung des Programms, zweiterer betreut die weltweit aktive DW Akademie. Beim SR schließlich gibt es die SR-AG, eine aus Mitgliedern der Operative der Rundfunkanstalt und der Aufsicht besetzte Arbeitsgemeinschaft. Sie tagt nicht öffentlich, wird aber vom Gremienbüro mit betreut.

Bei den Verwaltungsräten finden sich deutlich weniger Ausschüsse, was sicherlich daran liegt, dass die Zahl der Mitglieder ohnehin überschaubar ist. Sechs Verwaltungsräte haben keinen Ausschuss, drei geben an, gelegentlich Arbeitsgruppen zu bilden. Ansonsten gibt es Technik-Ausschüsse (BR: Technik, IT, Multimedia; SWR: Technik und Vergabe), Finanz- und Wirtschaftsausschüsse (BR, HR, NDR, RBB, SR und WDR) und/oder Personalausschüsse.

### **Freundeskreise**

Im Rahmen unseres Fragebogens gab es auch eine Frage zu möglichen informellen Zusammenschlüssen wie Freundeskreise (siehe Kapitel 2.2) – und ob diese Leistungen der Gremienbüros in Anspruch nehmen.

Acht von zwölf Gremienbüros beantworteten die Frage ohne weitere Erläuterungen mit „Nein“. Das Gremienbüro des ZDF stellte klar: „Eine Nutzung der Leistungen des Gremienbüros durch weitere Gremien oder Gruppierungen (z. B. Freundeskreise) sieht die Geschäftsordnung des Fernseh Rates nicht vor. Die Geschäftsstelle unterstützt ausschließlich die Vorsitzenden des Fernseh Rates und seiner Ausschüsse in der Geschäftsführung. Sie stellt die Arbeit des Fernseh Rates und seiner Ausschüsse technisch und organisatorisch sicher und beschafft das als Entscheidungshilfe zu Sachfragen benötigte Grundmaterial (§ 10 GOFR).“ Der SR thematisierte bei der Antwort die SR-AG (siehe oben). Nur die Gremienbüros von SWR und WDR bestätigten in ihren Antworten, dass es Freundeskreise gibt. „Die Freundeskreise im Rundfunkrat organisieren sich selbst und treffen sich nicht-öffentlich“, schreibt das WDR-Gremienbüro dazu. Das Gremienbüro des SWR macht dazu keine weiteren Ausführungen.

## **6.2 Inhaltliche Arbeit der Räte**

### **Programmbeschwerden**

Im Fragenbogen an die Gremienbüros erbaten wir auch Informationen über die Verfahren und die Zahl der Programmbeschwerden. Neben der

Bitte um eine kurze Beschreibung der Verfahren wurden die Zahlen der Programmbeschwerden in den Jahren 2021, 2022 und 2023 erfragt. Erhoben wurde darüber hinaus, wie viele dieser Beschwerden die zweite Stufe (siehe Kasten) erreichten haben.



### Der Umgang mit Programmbeschwerden

Die Verfahren zur Bearbeitung von Programmbeschwerden sind innerhalb der Rundfunkanstalten ähnlich aufgebaut, es gibt aber Abweichungen im Detail. Grundsätzlich bearbeiten die Gremien nur Beschwerden, die sich auf konkrete und bereits gesendete Angebote beziehen. Allgemeine Beschwerden oder Meinungsäußerungen zum Programmangebot werden nicht durch die Gremien bearbeitet. Gefühle, der persönliche Geschmack oder gar die persönliche politische Meinung spielen hier also keine Rolle. Erste Stufe bei Programmbeschwerden ist immer eine Beantwortung durch die Intendanz, die zur Antwort in einer bestimmten Frist verpflichtet ist; erst, wenn der Beschwerdeführer mit dieser Antwort nicht zufrieden ist, kommt der Rundfunkrat bzw. ein Ausschuss ins Spiel (2. Stufe). Beim ZDF läuft das mehrstufige Verfahren beispielhaft wie folgt:

„1. Stufe: Die Vorsitzende des Fernsehrates leitet die Beschwerde zunächst dem Intendanten zur Stellungnahme gegenüber dem

Beschwerdeführer zu. Die Beantwortung durch den Intendanten soll innerhalb eines Monats nach Eingang der Beschwerde beim Intendanten erfolgen. Der Fernsehrats-Vorsitzende erhält eine Kopie der Stellungnahme.

2. Stufe: Ist der Beschwerdeführer mit der Antwort des Intendanten nicht zufrieden, kann er eine Behandlung seiner Beschwerde im Fernsehrat fordern. Dann leitet die Vorsitzende des Fernsehrates diese an den zuständigen Programmausschuss des Fernsehrates als Beschwerdeausschuss weiter. Alle Mitglieder des Ausschusses erhalten eine Kopie des Vorgangs und Zugang zum beanstandeten Beitrag. Zwei Mitglieder übernehmen die Aufgabe von Berichterstattern und bereiten ein Votum für den Ausschuss zur Diskussion vor.

3. Stufe: Nach Behandlung der Beschwerde legt der Beschwerdeausschuss das Ergebnis der Diskussion dem Fernsehrat in Form einer Beschlussempfehlung für die nächste Sitzung zur Entscheidung vor. Alle Fernsehratsmitglieder erhalten eine Kopie des Vorgangs und Zugang zum beanstandeten Beitrag. Nach der Entscheidung im Fernsehratsplenum wird der Beschwerdeführer über den Ausgang des Verfahrens informiert.“ (ZDF o. D.)

Die genaue Verfahrensweise variiert jedoch bei einzelnen Anstalten.

Programmbeschwerden und -eingaben sind einer der wenigen Bereiche, bei denen die Rundfunkräte mit der Öffentlichkeit und dem allgemeinen Publikum in Kontakt kommen (könnten). Dabei wird formal unterschieden zwischen Programmbeschwerde und Eingabe. Bezieht sich die Kritik auf das allgemeine Programm, wird diese als Eingabe bewertet und gewöhnlich nicht vom Rundfunkrat bearbeitet. Programmbeschwerden müssen formale Kriterien erfüllen, um in den Gremien diskutiert zu werden. Auf der Internetseite des SWR, die das Beschwerdeverfahren erläutert, sind die formalen Bedingungen wie folgt erläutert:

„Eine förmliche Programmbeschwerde liegt vor, wenn die konkrete Verletzung von Programmgrundsätzen behauptet wird und eine Überprüfung erfolgen soll. Eine Programmbeschwerde muss sich auf eine bereits ausgestrahlte Sendung oder ein veröffentlichtes Online-Angebot des SWR beziehen. Es muss benannt werden, was kritisiert wird und welcher Sachverhalt gegen welche Programmgrundsätze<sup>16</sup> verstoßen haben soll. Auch mögliche Verstöße gegen den Jugendschutz oder gegen die Werbebestimmungen im Angebot des SWR können Gegenstand von Programmbeschwerden sein. Außerdem muss der/die Absender\*in der Programmbeschwerde klar erkennbar sein. Bei Nutzung des Online-Kontaktformulars müssen

alle Pflichtfelder korrekt ausgefüllt sein. Die Wahrung der Netiquette sollte selbstverständlich sein.“

Die Verfahrensweise der einzelnen Gremien mit formal korrekten Programmbeschwerden variieren dabei leicht. Bei RBB, SWR und beim DR zum Beispiel erhält das Gremienbüro alle Programmbeschwerden und -eingaben zuerst und entscheidet, wie weiter verfahren wird. Dafür werden Ausschussvorsitzende etwa des Programmausschusses oder sogar das Justizariat einbezogen. Bei allen anderen Rundfunkanstalten ist die Intendanz dagegen nicht verpflichtet (und tut dies gewöhnlich auch nicht), den eigenen Rundfunkrat über Beschwerden und Eingaben zu informieren. So verwiesen mehrere Gremienbüros darauf, keine Zahlen zu der Frage zu haben, wie viele Beschwerden in den Jahren 2021 bis 2023 bei der Intendanz eingegangen waren; andere Fragebögen enthielten Angaben dazu, weil das Gremienbüro die Zahl bei der Intendanz abgefragt hatte.

Die folgende Tabelle 11 zeigt die Zahl der Programmbeschwerden, soweit sie den Gremienbüros vorlagen. Zwar hatten wir im Fragebogen die Zahl aller Beschwerden für die Jahre 2021 bis 2023 abgefragt. Zur besseren Verständlichkeit werden aber nur die Zahlen von 2023 gezeigt, zumal es über die Jahre in keiner der Anstalten größere Schwankungen gab.

---

16 Die Programmgrundsätze des SWR sind in § 6 des SWR-Staatsvertrags festgeschrieben. Dazu zählen die Verpflichtung zur Wahrheit, die Achtung der Menschenwürde und der sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugung sowie journalistische Sorgfaltspflicht, Objektivität und Überparteilichkeit.

Tabelle 11:  
Anzahl der Programmbeschwerden 2023

	Stufe 1		Stufe 2	Stufe 3
	Intendanz	Rundfunkrat	Befassung	Erneute Befassung
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	k. A.	240	1	-
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	k. A.	75	2	-
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	6	55	12	0
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	k. A.	45	19	-
<b>Radio Bremen (RB)</b>	8	4	4	-
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	25		5	-
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)</b>	k. A.	0	0	-
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	19		10	-
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)</b>	49	16		-
<b>ZDF</b>	k. A.	82	24	-
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	31		5	4
<b>Deutsche Welle</b>	k. A.	k. A.	7	-
<b>Gesamt</b>	55	544*	85	4

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Fragebögen und eigenen Recherchen.

\*Die Gesamtzahl von 544 beinhaltet die 31 Programmbeschwerden beim DR.

Es gibt offenkundig große Schwankungen bei der Zahl der Programmbeschwerden, die bei den einzelnen Rundfunkanstalten eingehen. Während der Rundfunkrat des SR im Jahr 2023 (anders als im Jahr zuvor, da waren es drei) keine Programmbeschwerden zu bearbeiten hatte, gingen beim Rundfunkrat des BR 240 Beschwerden ein.

Zwar wurden keine Daten erhoben, wie vielen Beschwerden stattgegeben wurde. Allerdings berichtete die Medienredaktion des *Deutschlandfunk* im Mai 2024 in einem Beitrag zum Thema, aus dem Zahlen für alle Rundfunkanstalten dazu hervorgehen. Autor Stefan Fries kam auf insgesamt 708 Programmbeschwerden im Jahr 2023, von denen aber insgesamt nur fünf stattgegeben wurden.<sup>17</sup> Er schlussfolgerte, dass insgesamt höchstens 15 bis 20 Prozent der Beschwerden stattgegeben werde. Sein Fazit: „Die Rundfunkräte sollen das Programm der öffentlich-rechtlichen Sender kontrollieren und über Beschwerden entscheiden. Doch nur äußerst selten rügen sie die Anstalten für Verstöße. *Deutschlandfunk*-Recherchen zeigen: Das hat System.“ (Fries 2024)

Allerdings lässt sich auf der Internetseite des WDR-Rundfunkrats eine passende Erwiderung ableiten, die die Zahl der stattgegebenen Programmbeschwerden als alleiniges Kriterium

für kritische Arbeit relativiert. Dort ist zu lesen:

„Auch in den Fällen, in denen der Rundfunkrat zum Nachteil des Petenten entscheidet, führt die kritische Auseinandersetzung häufig zu konstruktiven Diskussionen mit den Programmverantwortlichen – und letztlich im Idealfall zu Programmverbesserungen.“ (WDR 2024)

Im Fragebogen für dieses Arbeitspapier wurde auch nach Auffälligkeiten bei den Programmbeschwerden gefragt, etwa konzentrierte Aktionen. SWR und ZDF bestätigen, dass es vereinzelt konzentrierte Aktionen mit – teilweise wortgleichen Beschwerdetexten – gegeben hat bzw. gibt. „Dafür hat der Fernsehrat ein Verfahren für Mehrfach-/Massenbeschwerden, das er in Verfahrensgrundsätzen geregelt hat. Eine ausgewählte Leitbeschwerde wird in diesem Fall stellvertretend für alle anderen Beschwerden beraten“, heißt es in der Antwort des ZDF.

Abseits der Programmbeschwerden durch das Publikum gibt es noch einen weiteren Weg für die Gremien, sich mit dem Programm und Kritik daran auseinandersetzen: Auf Initiative der Rundfunkratsmitglieder selbst, die eine Befassung einfordern können. Die erfolgt dann üblicherweise in Form einer Programmebeobachtung.

---

<sup>17</sup> Hinweis: Die Differenz der Zahlen von Fries (2024) gegenüber den in Tabelle 11 dargelegten Zahlen ergibt sich aus dem Umstand, dass Fries nicht von allen Anstalten Auskunft erhalten hatte.

### **Programmebeobachtungen und Qualitätsbewertungen**

Die zentrale Aufgabe der Rundfunkräte ist es, die Programme und Angebote der eigenen Anstalten zu kontrollieren und zu bewerten (das gilt auch für die Zulieferungen an das ERSTE, 3sat, ARTE etc.). Dabei soll aber die Programmautonomie der Anstalten gewahrt bleiben, das heißt die Bewertung kann nur nachträglich erfolgen und die Rundfunk- und Verwaltungsräte haben keinen direkten Zugriff auf die Inhalte der Anstalten. Ein gängiges Mittel für diese Aufgabe sind die Programmebeobachtungen. Bis zur Entwicklung der systematischen Qualitätsbewertung anhand der Qualitätsrichtlinie (die sich größtenteils noch in der Einführung befindet, siehe unten) erfolgte diese offenbar wenig systematisch und nach eigenem Ermessen der Gremien. Über das methodische Vorgehen ist bislang recht wenig bekannt. Die Internetrecherche ergibt nur wenige, sehr unterschiedliche Ergebnisse: Der MDR-Rundfunkrat hat beispielsweise im Jahr 2015 einen Beitrag auf seiner Internetseite veröffentlicht, in dem er die Berichterstattung über das Thema Asyl als „professionell und vielfältig“ bewertet (MDR-Rundfunkrat, 2015). Mehrere Rundfunkräte stellen in den Sitzungen die stattgefundenen Programmebeobachtungen vor, wie in den öffentlichen Protokollen nachzulesen ist. Der SWR schickt ergänzend zu dem ausgefüllten Fragebogen eine Vorlage mit, die den Gremienmitgliedern bei der Bewertung helfen soll und zum Beispiel danach fragt, ob die Berichterstattung sachlich und verständlich ist und ob die Quellen transparent sind.

Bislang ähnelt die Programmebeobachtung also häufig den Jurysitzungen von Medienpreisen: Es gibt eine Sichtung mit anschließender Diskussion. Diese finden bisher jedoch eher im stillen Kämmerlein statt. Auch kommt es im Rahmen der Beobachtung oder der Auswertung immer wieder zu Gesprächen mit den jeweiligen Programmverantwortlichen, aufgrund der dünnen Informationslage kann jedoch nicht bewertet werden, wie systematisch dies geschieht. Insgesamt ist für die/den interessierte\*n Zuschauer\*in nicht erkenntlich, was und wie viel beobachtet und wie das Programm oder Teile davon bewertet wurde.



#### **Der ARD-Programmbeirat**

Mit dem Programm der ARD befasst sich der ARD-Programmbeirat. In dieses Gremium werden jeweils ein Rundfunkratsmitglied sowie ein\*e Stellvertreter\*in aus den neun beteiligten Rundfunkanstalten entsandt. Der Programmbeirat überwacht das Gesamtprogramm im Ersten, die digitalen Fernsehprogramme der ARD sowie die Kooperationsprogramme in 3sat, KiKA und Phoenix und das Angebot für junge Menschen, funk. Der Programmbeirat trifft sich zehn Mal im Jahr und bespricht pro Sitzung rund 20 Programmebeobachtungen. Er verfasst außerdem regelmäßig Positionspapiere und betrachtet die Berichterstattung zu besonderen Ereignissen sowie neue Formate. Mindestens dreimal im Jahr trifft er sich mit Programmverantwortlichen zu Werkstattgesprächen. Der Bericht des Programmbeirats ist fester Bestandteil

der Hauptversammlungen der ARD, regelmäßig wird auch der ARD-GVK berichtet. Die Programmdirektorin des Ersten Deutschen Fernsehen nimmt an den Sitzungen des Programmbeirats teil (ARD-Programmbeirat o. D.).

---

Im Fragebogen wurden die Gremienbüros gebeten, Auskunft über in den vergangenen Jahren durch die Gremien gestartete Programmbeobachtungen sowie den Umfang des beobachteten Programmvolumens/Angebotsvolumens des Senders seit 2021 zu geben. Die Antworten der Gremienbüros fallen sehr unterschiedlich aus. Einige nennen konkrete Beispiele, andere weisen nur darauf hin, dass die Programmbeobachtung originärer Bestandteil der Arbeit im Rundfunkrat sei und regelmäßig stattfindet. Angaben zum Verhältnis zwischen beobachtetem und gesamtem Programm/Angebot macht keines der zwölf Gremienbüros. Das Gremienbüro des SWR weist daraufhin, dass nicht nur einzelne Sendungen, sondern zum Teil auch Sendestrecken auf allen Ausspielwegen betrachtet werden, was eine quantitative Einordnung schwierig macht. Das ZDF-Gremienbüro schreibt, der Umfang lasse sich nicht „anteilig nach Sendeminuten darstellen.“ Vielmehr werde darauf geachtet, „innerhalb einer vierjährigen Amtsperiode (zuletzt seit 2020) alle Genres bzw. Formatgruppen und Sendeleisten zu berücksichtigen.“

Konkreter werden die Antworten auf die Frage, welche Beobachtungen durchgeführt worden sind. Das Gremienbüro des Bayerischen Rund-

funks listet gleich eine ganze Reihe von Beispielen auf: So gab es im Jahr 2021 eine „systematische Programmbeobachtung zu den Themen ‚Religion, Ethik und Weltanschauungen‘“ in den Massenwellen *Bayern 1* und *Bayern 3* sowie dem Kinderprogramm des BR. 2022 waren Dokumentationen und Talk-Formate dran, 2023 wurden Satire-Formate, Podcasts und die (Vor-)Wahlberichterstattung zur Landtagswahl in den Blick genommen. Im Jahr 2024 stehen die Themen ‚Bildung‘ und ‚Landwirtschaft‘ im Fokus der Programmbeobachtungen durch den Rundfunkrat.

Das NDR-Gremienbüro teilt mit:

„In den vergangenen drei Jahren hat der Programmausschuss rund 20 Programmbeobachtungen vorgenommen. Diese standen zum Teil in Zusammenhang mit der Entscheidung des Rundfunkrates zum Abschluss von Produktionsverträgen. Im letzten Jahr erfolgte bspw. eine Programmbeobachtung zur Fernsehsendung ‚Reschke Fernsehen‘, zur Hörfunksendung ‚NDR Kultur – Das Journal‘ sowie zu ‚11KM: der tagesschau-Podcast‘. Die vier Landesrundfunkräte führen weitere Programmbeobachtungen in eigener Verantwortung durch.“

Bei RB werden die Ergebnisse der Sitzungen des Programmausschusses (der viermal jährlich tagt) öffentlich ins Netz gestellt. Dabei wird auch dokumentiert, zu welchen Ergebnissen der Programmausschuss bei seinen Beobachtungen gekommen ist.

Der RBB teilte mit, dass es einen jährlichen Arbeitsplan gibt, der im Vorfeld von dem Gremium erstellt wird und die zu beobachtende Formate von TV, Hörfunk und Online beinhaltet. Im Rahmen der Sitzung können sich dann Mitglieder melden, die das Format betrachten wollen. Bis Ende 2023 gab es eine vom Gremium selbst erstellte Liste mit Kriterien, seitdem orientiert man sich an den Kriterien des ARD-Programmbeirats. Zu den Auswertungen der Beobachtungen selbst werden dann auch die zuständigen Redakteur\*innen geladen.

Der WDR gibt eine Reihe von Beispielen an, die in den vergangenen Jahren betrachtet wurden. 2021 war dies etwa das Thema Kultur, 2022 die Formate „Zeitzeichen“ und „Stichtag“, 2023 „stand eine Programmbeobachtung zur Berichterstattung über die Räumung des von Klimaaktivisten besetzten Dorfes Lützerath an. Auch die Talk-Sendungen des WDR standen ebenfalls im Mittelpunkt der Programmbeobachtung“, heißt es in der Antwort des Senders.

Beim ZDF befassen sich alle drei Programmausschüsse mit dem Thema Programmbeobachtung. Hier „ist es üblich und gelebte Praxis, dass Mitglieder Programmenthemen aus dem gesamten jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Tagesordnungen vorschlagen und zeitnah beraten“, schreibt das Gremienbüro. Ergebnisse über die Programmbeobachtungen des Hörfunkrates des Deutschlandradios finden sich in den jeweiligen Sitzungsdokumentationen.

### **Standardisierte Qualitätsbewertungen**

Im Rahmen unseres Fragebogens wurden die Gremien auch um Auskunft zum Stand der standardisierten Qualitätsbewertung und der Anwendung der Qualitätsrichtlinie gebeten. Mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag hat der Gesetzgeber die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verpflichtet, formale Standards sowie standardisierte Prozesse für die Qualitätskontrolle einzuführen. Ziel ist es, die Programmbeobachtungen mit kommunikationswissenschaftlichen Methoden zu systematisieren und damit eine Vergleichbarkeit herzustellen (siehe auch Kapitel 2).

Die Antworten der Gremienbüros zeigen: Zum Zeitpunkt der Erhebung (Mai/Juni 2024) sind mehr oder weniger alle Gremien noch damit beschäftigt, die systematische Beobachtung zu entwickeln. Erste Untersuchungen sind nur bei wenigen Anstalten schon erfolgt oder in Arbeit. „Die ARD-Qualitätsrichtlinie wurde im März im hr verabschiedet. Ein Verfahren für die Anwendung wird derzeit erprobt und umgesetzt“, antwortet etwa das Gremienbüro des Hessischen Rundfunks. Auch bei anderen Anstalten ist die Erarbeitung des Prozesses noch nicht abgeschlossen. Beim NDR gibt es eine „Arbeitsgruppe Qualitätsrichtlinie“, die aktuell an einem Verfahren zur Umsetzung arbeitet. „Mit ersten Verfahren des Rundfunkrates zur Bewertung der Qualität auf Grundlage der ARD-Qualitätsrichtlinie wird im zweiten Halbjahr 2024 gerechnet. Zudem werden Qualitätsleitlinien für die NDR-Angebote erarbeitet“, schreibt das Gremienbüro. Das Gremienbüro des SWR sendet eine Vorlage mit dem

Titel „Programmebeobachtung unter Berücksichtigung der Qualitätsrichtlinie“ vom März 2024 mit, die eine Reihe von Fragen zum Beobachtungsgegenstand enthält und den bewertenden Rundfunkratsmitgliedern zur Orientierung dient. Diese Vorlage würden je nach Beobachtungsgegenstand und unter Berücksichtigung der Qualitätsrichtlinie angepasst. Bei Radio Bremen wurden die Qualitätsrichtlinien ebenfalls auf die senderspezifischen Angebote angepasst. Nach Neukonstituierung des Rundfunkrates wurde 2024 eine Fortbildung zu den neuen Richtlinien angeboten. Ebenso arbeitet der Programmausschuss mit einem etablierten Fragebogen zur Programmebeobachtung.

Das ZDF-Gremienbüro, das unabhängig von den ARD-Anstalten mit dem ZDF-Kompass eine Qualitätsrichtlinie entwickelt hat, um die Standards zu beschreiben, teilt mit:

„Die Bewertung der Qualität findet im Rahmen der Beratung der Selbstverpflichtungserklärung des ZDF statt (Bilanzierung sowie Neuaufstellung), seit 2023 erstmals mit den im Instrumentarium ZDF KOMPASS festgelegten Kennzahlen und unter Einbeziehung dreier unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger.“

Auch der DR-Programmausschuss arbeitet derzeit noch an der Entwicklung standardisierter Prozesse zur Qualitätsüberwachung. Die *Deutsche Welle* ist von den Vorgaben des Medienstaatsvertrags nicht betroffen. Sie veröffentlicht stattdessen entsprechend §4c des Deut-

sche-Welle-Gesetzes regelmäßig einen Evaluationsbericht.

### 6.3 Ausstattung der Gremienbüros

Ein offenkundig sehr sensibles Thema ist die finanzielle Ausstattung der Gremienbüros zur Organisation der Arbeit von Rundfunk- und Verwaltungsräten. Im Fragebogen an die Gremienbüros wurde nach dem Gesamtbudget in den Jahren 2021 bis 2023 gefragt; außerdem wurde um Auskunft über die Höhe der Personal- und Sachaufwendungen gebeten. Tatsächlich erfolgt die Finanzierung der Gremienarbeit in den einzelnen Häusern sehr unterschiedlich. So können zu den anfallenden Personal- und Sachaufwänden Kosten für Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder oder Ausgaben zur Durchführung der Sitzungen gehören. In anderen Häusern wiederum gibt es Regelungen, in denen die Personalstellen über die Gesamtplanung des Hauses laufen und somit meist nicht einfach einzeln ausgewiesen werden können.

Konkrete Zahlen nannten im Rahmen unserer Befragung nur die Gremienbüros von MDR, SWR, WDR, ZDF und DR. Mehrere Anstalten wiesen darauf hin, dass die Zahlen – etwa durch unterschiedliche Reisekosten-Regelungen – nicht vergleichbar wären und blieben eine konkrete Antwort schuldig. Die Deutsche Welle etwa gab an, dass sie aus Steuermitteln finanziert werde und machte keine weiteren Angaben zum Etat. Auch die übrigen Anstalten nannten keine Zahlen. Das Gremienbüro von RB schrieb zum Beispiel:

„Bei RB gibt es einen gemeinsamen Etat für Rundfunk- und Verwaltungsrat. Die Zahlen sind in der ARD zum Beispiel unter anderem durch (Nicht-/)Berücksichtigung von Reisekosten und Höhe der Aufwandsentschädigungen nicht vergleichbar, daher: Der Haushalt wurde an die erhöhten Personalkosten angepasst. 2023 wurde das Gremienbüro personell verstärkt. Außerdem gibt es ein Budget für Fortbildung und externe Gutachten.“

Der NDR teilte bei der gleichen Fragestellung mit:

„Rundfunkrat und Verwaltungsrat geben sich den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzrahmen unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit selbst. Dieser auskömmliche Etat wird grundsätzlich nicht überschritten.“

Der BR verwies auf den Geschäftsbericht, wo die Gremienarbeit allerdings nicht als Einzeletat ausgewiesen ist, sondern im gemeinsamen Budget der Intendanz, Gremien und des Justizariates (insgesamt 40,6 Millionen Euro in 2021) eingeordnet ist. Der SR wies darauf hin, dass alle Finanzzahlen der Rundfunkanstalt im Bundesanzeiger veröffentlicht werden. Das Gremienbüro des WDR machte darauf aufmerksam, dass die Personalaufwendungen für die beiden Gremienbüros für Rundfunk- und Verwaltungsrat im Gesamtpersonalplan des WDR mit berechnet werden; hier sind keine öffentlichen Angaben verfügbar. Beim MDR dagegen haben die Gremien eigene Kostenstellen, in denen auch die Personalkosten miterfasst sind.

Vor dem Hintergrund, dass die Zahlen tatsächlich nicht unmittelbar vergleichbar sind, verbietet sich die Abbildung einer Tabelle. Um die Dimensionen zu erfassen, ist es aber notwendig, die bekannten Zahlen zu nennen:

- Der MDR hatte im Jahr 2023 einen IST-Etat von 1,28 Millionen Euro für die Arbeit des Gremienbüros und der Gremien. Davon entfiel fast die Hälfte auf Aufwandsentschädigungen (599.000 Euro).
- Der SWR nennt als IST-Etat für das Jahr 2023 1,82 Millionen Euro. Die Personalaufwendungen beziffert das Gremienbüro mit rund 640.000 Euro.
- Die Veröffentlichungen des WDR weisen nur die Planansätze und diese auch nur für die Sachaufwendungen für die beiden Rundfunkrats- und Verwaltungsratsgeschäftsstellen gemeinsam aus. Die Sachaufwendungen liegen dabei bei 2,03 Millionen Euro. Zu den Personalaufwendungen weist das Gremienbüro darauf hin, dass es keine öffentlich zugänglichen Quellen gibt.
- Das ZDF hatte 2023 einen Etat von über 1,4 Millionen Euro für die Geschäftsaufwendungen von Fernseh- und Verwaltungsrat.
- Das DR nennt als IST-Etat für den Hörfunkrat 2023 die Summe von 218.000 Euro (PLAN war 257.000 Euro); der Anteil für Aufwandsentschädigungen wird mit 74.000 Euro beziffert. Der IST-Etat des Verwaltungsrats lag bei 74.000 Euro.
- Die Deutsche Welle lieferte eine Übersicht über die Ausgaben der Gremien mit. Demnach hatte der Rundfunkrat im Jahr 2023 einen IST-Etat von 173.000 Euro zur Verfügung, der

Tabelle 12:

## Planstellen in den Gremienbüros und fachlicher Sachverstand

	Rundfunkrats- mitglieder	Planstellen der Gremienbüros	Fachlicher Sachverstand**
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	50	11	3 Jurist*innen, 1 Betriebswirt, 1 Volkswirt, 1 Journalist
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	32	4	eine Referentin mit komm.wiss. Qualifikation und Berufserfahrung
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	50	5	2023 kam eine Stelle Jurist*in dazu; Mittel für Beratungsleistungen sind etatisiert; außerdem BWL, Jur. und komm.- bzw. medienwiss. Hintergrund
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	58	8,5 + befristete Projektstellen	„Im Mai 2023 wurde eine juristische Referentin eingestellt, die auch für besondere Aufgaben zuständig ist“
<b>Radio Bremen (RB)*</b>	66	2,5	Referent*innen mit betriebswirtschaftlicher und medien- sowie geisteswissenschaftlicher Qualifikationen
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	29	7	„Juristi*innen/Komm.-/ Medienwissenschaftler*innen, Journalist*innen sind vertreten. Aufgaben werden, wo möglich und sinnvoll, entsprechend den individuellen Kompetenzen übernommen.“
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)*</b>	58	3,5	Volljuristin, Wirtschaftswissenschaftler
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	74	7	Jurist*innen
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)*</b>	110	12	Jura, Betriebswirtschaft, Medien- und Kommunikationswissenschaften, Verwaltungswissenschaften, Germanistik; Verwaltungsrat: 2 Diplomkaufleute, 1 Volljuristin
<b>ZDF</b>	60	11	Im Gremienbüro sind u. a. drei Volljurist*innen, ein Betriebswirt und ein Journalist tätig.
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	45	2	2019 wurde das Gremienbüro neu aufgestellt. Seither gibt es dort einen Referenten und eine gehobene Sachbearbeiterin (zuvor nur eine gehobene Sachbearbeiterin).
<b>Deutsche Welle</b>	17	1	Eine Mitarbeiterin: Journalistin und Kommunikationsexpertin

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Fragebögen und eigenen Recherchen.

\*Bei RB, SR und WDR umfasst die angegebene Zahl der Rundfunkratsmitglieder die ordentlichen Mitglieder und ihre Stellvertreter\*innen.

\*\* In der Spalte sind die Antworten aus den Fragebögen wiedergegeben, teilweise leicht verkürzt oder verändert.

Anteil für Aufwandsentschädigungen betrug dabei 101.000 Euro. Der Verwaltungsrats-Etat für das gleiche Jahr beträgt 63.000 Euro (IST), wovon die Sitzungsgelder 51.000 Euro betragen. Angegeben wurden auch Reise- und Bewirtungskosten sowie Umlagen für die Geschäftsstelle der ARD-Gremien, Personalkosten wurden hingegen nicht aufgeführt.

### **Personelle Ausstattung der Gremienbüros**

Auch die Personaldecke variiert von Anstalt zu Anstalt, hier gaben alle Gremienbüros Auskunft. Der WDR hat gesonderte Gremienbüros für Rundfunk- und Verwaltungsrat, die mit acht Planstellen (Büro Rundfunkrat) und vier Vollzeitstellen (Büro Verwaltungsrat) ausgestattet sind. Ebenfalls personell stark aufgestellt sind die Gremienbüros von BR und ZDF (je elf Planstellen). Dagegen sind die Büros beim SR (3,5 Planstellen) sowie bei DR und Deutsche Wellte mit zwei bzw. einer Planstelle vergleichsweise dünn ausgestattet (siehe Tabelle 12). Aus den Antworten der Gremienbüros lässt sich herauslesen: Bei mehreren Rundfunkanstalten gab es in den vergangenen Jahren Personalaufstockungen, um die steigende Zahl von Aufgaben bewältigen zu können. Als Beispiele für diese steigenden Anforderungen sind hier etwa die Durchführung von 3-Stufen-Tests zu nennen, die auch hohe Gutachterkosten mit sich bringen können, oder die Einführung der Qualitätsrichtlinie (siehe Kapitel 2.2).

### **6.4 Zwischenfazit**

Es gibt eine große Vielfalt in der Ausgestaltung der Gremienarbeit. So ist zum Beispiel zu beobachten, dass sich der WDR-Rundfunkrat recht

häufig trifft (zehn Sitzungen im Jahr), andere eher seltener (z. B. ZDF: vier Sitzungen im Jahr). In Verbindung mit der Amtszeit, die im Mittel bei fünf Jahren liegt, dürfte die Häufigkeit der Sitzungen massive Auswirkungen auf die Arbeitsweise haben. Treffen sich die Mitglieder des ZDF-Fernsehrats in ihrer gesamten Amtszeit 20-mal, kommen die WDR-Rundfunkratsmitglieder auf 50 Treffen. Es ist naheliegend zu unterstellen, dass der Einfluss mit der Zahl der Sitzungen größer wird, da mehr Themen diskutiert bzw. diese intensiver besprochen werden können und sich Intendant\*innen und Direktor\*innen stärker mit den Inhalten der Sitzung befassen müssen.

Ganz unterschiedlich sind auch die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder, die die einzelnen Rundfunkratsmitglieder für ihre ehrenamtliche Mitgliedschaft in den Gremien und die Teilnahme an Sitzungen bekommen (vgl. Tabelle 10). Wichtig: Hier werden nur die Grundbeträge für einfache Mitglieder betrachtet; bei Funktionsübernahme wie Vorsitz des Gremiums oder eines Ausschusses gibt es bei allen Gremien noch einmal Zulagen. Während ein einfaches Mitglied im WDR-Rundfunkrat 1.000 Euro (stellvertretende Mitglieder: 500 Euro) monatliche Pauschale und 200 Euro Sitzungsgeld erhält, bekommen die Mitglieder des wesentlich kleineren SR überhaupt keine monatliche Pauschale und „nur“ 75 Euro Sitzungsgeld. Auch auf Seiten der Verwaltungsräte ist der WDR „Spitzenreiter“ mit 1.500 Euro monatlicher Pauschale für die Mitglieder (aber kein Sitzungsgeld), während die Verwaltungsratsmitglieder des RB gerade einmal 78 Euro monatliche Pauschale und 73 Euro Sitzungsgeld erhalten. Angesichts

der Arbeitsbelastung, die gerade für Verwaltungsräte anfällt, erscheint allerdings selbst das WDR-Geld gering.

Sehr unterschiedlich fallen auch die Zahlen aus, mit wie vielen Programmbeschwerden sich die jeweiligen Gremien befassen (Tabelle 11). Wie bei den Programmebeobachtungen, die auf eigene Initiativen der Rundfunkräte übernommen werden, mangelt es hier deutlich an Transparenz und öffentlich zugänglichen Informationen. Während sich der Rundfunkrat des BR im Jahr 2023 mit 240 Beschwerden auseinandersetzen musste, hatte der Rundfunkrat des SR im selben Jahr nicht eine Beschwerde zu bearbeiten. Dies hängt sicherlich auch mit dem Umfang des Programms zusammen; der BR verantwortet weit mehr Programmstunden und Online-Angebote als der SR – trotzdem erscheinen manche Unterschiede erklärungsbedürftig.

Offenkundig ein sehr sensibles Thema ist die finanzielle Ausstattung der Gremien. Hier hat ein erheblicher Teil der Gremienbüros nicht auf unsere Frage nach Höhe des Etats geantwortet. Meist wird darauf verwiesen, dass die Etats der einzelnen Rundfunkanstalten nicht zu vergleichen sind – was faktisch richtig ist. Die Zahlen, die uns vorliegen, zeigen jedoch: Die Aufwendungen der Rundfunkanstalten für die Gremien spannen sich von knapp über 100.000 Euro (*Deutsche Welle* mit einem sehr kleinen Gremium) und knapp über 200.000 Euro (DR) bis zu weit über 2 Millionen Euro (WDR mit einem sehr großen Gremium). Mittel, die aus Gebührengeldern finanziert werden. Auch hier wäre deutlich mehr Transparenz wünschenswert. Unterschiedlich stark aufgestellt sind auch die Gremienbüros hinsichtlich der Personalausstattung: Die Zahlen variieren zwischen 2,5 Stellen bei RB und zwölf Stellen beim WDR.

## 7 Transparenz

Wie in Kapitel 6 schon angedeutet, mangelt es den Gremien an vielen Stellen an Transparenz, beispielsweise was die Zahl der Programmbeobachtungen, aber auch die finanzielle Ausstattung betrifft. Mit dem vierten Medienstaatsvertrag haben die Länder den Gremien mehr Transparenz verordnet. In Absatz 1 des §31a heißt es unter anderem:

„Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio sind verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen. Zu diesem Zweck haben sie die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt sind, in ihrem Internetauftritt zu veröffentlichen. Dabei ist der Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu wahren.“

### 7.1 Öffentliche Sitzungen, Livestreams, Ergebnisdokumentation

Mit dem Fragebogen wurden die Gremienbüros auch um Auskunft hinsichtlich der Öffentlichkeit der Sitzung gebeten. Erfragt wurde, ob diese in Livestreams übertragen werden und ob

Protokolle oder Ergebnisse nach den Sitzungen veröffentlicht werden. Ebenso wurde um Information gebeten, ob Dialogangebote umgesetzt werden.

Mit Ausnahme der Deutschen Welle tagen alle Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten inzwischen öffentlich und lassen Gäste zu. Mit der Einschränkung, dass Personalangelegenheiten, in denen der Persönlichkeitsschutz Vorrang hat, und Angelegenheiten, in welchen die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter unvermeidlich sind, bei allen Gremien unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelt werden. Auch die Tagesordnungen und die Ergebnisse der Sitzungen der elf Rundfunkanstalten werden nach Auskunft der Gremienbüros veröffentlicht. Hier ist allerdings zu unterscheiden zwischen Ergebnissen in Form von kurzen Mitteilungen oder Pressemitteilungen sowie ganzen Protokollen. In Tabelle 13 wird zusammenfassend von der Veröffentlichung von Ergebnissen gesprochen und die jeweils kürzere Frist zwischen Sitzung und Veröffentlichung angegeben.

Unterscheidungen gibt es bei der Frage, ob die Sitzungen live gestreamt werden: Bei acht Rundfunkanstalten ist das inzwischen der Fall. Die Gremien von MDR, RB, WDR und Deutsche Welle haben sich allerdings dagegen entschieden – über die Gründe kann nur spekuliert werden.

Keiner der bestehenden Livestreams ist später als Aufzeichnung im Netz abrufbar.

Der Journalist Volker Nünning hatte sich im Sommer 2024 für das Medienmagazin MMM von Verdi mit dem Thema Live-Stream beschäftigt und auch Zugriffszahlen abgefragt. Er schreibt (Nünning 2024):

„Die sieben Gremien, die bislang ihre Sitzungen streamen, erreichen teilweise höhere dreistellige Nutzungszahlen. Unklar ist es, wie hoch dabei der Anteil von Senderbeschäftigten ist. Beim BR-Rundfunkrat verfolgten laut seiner Geschäftsstelle die Sitzungen im Zeitraum Januar 2023 bis Juli 2024 im Schnitt 757 Personen übers Internet. Der SWR-Rund-

Tabelle 13:

Transparenz der Rundfunkratsarbeit

Sender	Sitzungen öffentlich	Live-Stream	Tagesordnung öffentlich	Ergebnisse öffentlich	Veröffentlichung der Ergebnisse innerhalb von*
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	ja	ja	ja	ja	1 Woche
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	ja	ja	ja	ja	1 Woche
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	ja	nein	ja	ja	1–2 Wochen
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	ja	ja	ja	ja	im Anschluss an die Sitzung
<b>Radio Bremen (RB)</b>	ja	nein	ja	ja	1 Woche
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	ja	ja	ja	ja	2 Monate
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)</b>	ja	ja	ja	ja	4 Wochen
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	ja	ja	ja	ja	Nach Freigabe in Folgesitzung
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)</b>	ja	nein	ja	ja	nach Folgesitzung
<b>ZDF</b>	ja	ja	ja	ja	wenige Tage nach Sitzung
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	ja	nein	ja	ja	1–2 Wochen
<b>Deutsche Welle</b>	nein	nicht öffentlich	nein	nein	keine Angabe

Quelle: Eigene Darstellung. \*Die Zeitangaben zur Ergebnisveröffentlichung beruhen auf Selbstausskünften der Sender und wurden nicht überprüft.

funkrat verwies auf eine niedrige dreistellige Zahl. Beim NDR-Rundfunkrat seien es 2023 im Schnitt 110 Aufrufe pro Sitzung gewesen, teilte das Gremienbüro mit. Beim SR-Rundfunkrat lagen laut seinem Vorsitzenden Thomas Jakobs die Abrufe pro Sitzungstag im

zweistelligen Bereich. Als im Juli 2021 der ZDF-Fernsehrat Norbert Himmler zum neuen Intendanten der Fernsehanstalt wählte, wurden über 12.000 Sichtungen registriert. Der RBB-Rundfunkrat erfasst die Zahl der Live-stream-Nutzung nicht.“

Tabelle 14:  
Transparenz der Verwaltungsratsarbeit

Transparenz	Sitzungen öffentlich	Live-Stream	Tagesordnung öffentlich	Ergebnisse öffentlich	Veröffentlichung der Ergebnisse innerhalb von*
<b>Bayerischer Rundfunk (BR)</b>	nein	–	ja	ja	1 Woche
<b>Hessischer Rundfunk (HR)</b>	nein	–	ja	ja	1 Woche
<b>Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)</b>	nein	–	nein	in RR-Sitzung	nach der Rundfunkratssitzung, im Rahmen der wesentlichen Ergebnisse des Rundfunkrates
<b>Norddeutscher Rundfunk (NDR)</b>	nein	–	ja	ja	nach Rundfunkratssitzung
<b>Radio Bremen (RB)</b>	nein	–	ja	ja	1 Woche
<b>Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)</b>	nein	–	nein	nein	4 Wochen
<b>Saarländischer Rundfunk (SR)</b>	nein	–	ja	ja	4 Wochen
<b>Südwestrundfunk (SWR)</b>	nein	–	ja	ja	4 Wochen
<b>Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR)</b>	nein	–	nein	ja	10 Tage
<b>ZDF</b>	nein	–	ja	ja	wenige Tage nach Sitzung
<b>Deutschlandradio (DR)</b>	nein	–	ja	Rückblicke	1–2 Wochen
<b>Deutsche Welle</b>	nein	–	nein	nein	–

Quelle: Eigene Darstellung. \*Die Zeitangaben zur Ergebnisveröffentlichung beruhen auf Selbstauskünften der Sender und wurden nicht überprüft.

Deutlich intransparenter sieht es auf Seiten der Verwaltungsräte aus (Tabelle 14). Keines dieser Gremien tagt öffentlich. Acht von zwölf Verwaltungsräten (BR, HR, NDR, RB, SR, SWR, ZDF, DR) stellen immerhin ihre Tagesordnungen ins Netz, während die Verwaltungsräte von MDR, RBB, WDR und Deutsche Welle darauf verzichten. Beim MDR erfolgt die Veröffentlichung der Ergebnisse in Form des mündlichen Berichtes durch die/den Vorsitzende\*n im Rahmen der Rundfunkrats-sitzung sowie anschließend schriftlich im Rahmen der Veröffentlichung der wesentlichen Ergebnisse des Rundfunkrates.

## 7.2 Dialogangebote

In den Fragebögen haben wir auch nach Dialogangeboten der Gremien seit 2020 gefragt. Hier ergab der Rücklauf, dass die eigenen Online-Angebote offenkundig als zentrales Instrument der Gremien für den Austausch mit der Allgemeinheit gedacht sind. Dort werden Pressemitteilungen abgebildet und weiterführende Informationen angeboten. Genannt werden seitens der Gremienbüros auch die öffentlichen Sitzungen (inklusive Gesprächsmöglichkeiten in den Pausen) sowie Einladungen der Rundfunkratsmitglieder auf Fach-Veranstaltungen. Das ZDF gibt an, einen Newsletter mit Interviews herauszugeben, der aktuell 5.200 Abonnent\*innen habe; auch der WDR-Rundfunkrat verfügt über einen eigenen Newsletter. Das Gremienbüro des BR verweist neben einem Hinweis auf eine Veranstaltung anlässlich des Sender-Jubiläums und Planungen zu einer jährlichen Bildungswerkstatt auf den noch recht jungen Newsletter der ARD-GVK. Über diese Angebote hinaus sind nach Angaben der Gremi-

enbüros öffentliche Veranstaltungen des eigenen Hauses, etwa Tage der offenen Tür, Jubiläen oder Fachveranstaltungen, häufig weitere Möglichkeiten mit den Rundfunkratsmitgliedern in Kontakt zu kommen. Das DR schreibt: „2019 beteiligte sich der Hörfunkrat mit eigenen Ständen an den Tagen der offenen Tür [des] [...] Deutschlandradio in den beiden Funkhäusern Köln und Berlin. Dies soll wiederholt werden (Corona-bedingt konnten diesbezügliche Veranstaltungen 2020 ff. nicht durchgeführt werden).“ Eigene Dialogangebote bietet bislang keines der Gremien an.

## 7.3 Informationen über Mitglieder und Anwesenheit

In bislang sechs Online-Angeboten der zwölf Rundfunkräte sind zum Zeitpunkt der Erhebung im Sommer 2024 weitergehende Informationen zu den einzelnen Gremienmitgliedern zu finden (bei HR, NDR, SWR, WDR, ZDF und DR). Die Gremienbüros dieser Anstalten haben ähnliche Informationen auch für die Mitglieder ihrer Verwaltungsräte zusammengetragen. Grundsätzlich sind alle Mitglieder von Rundfunk- und Verwaltungsräten namentlich im Netz zu finden und der entsendenden Organisation zuzuordnen. Die meisten Gremienmitglieder werden dabei mit Foto im Netz präsentiert. Aber eben nur bei den genannten sechs Rundfunkanstalten finden sich auch weitergehende Informationen etwa zum Berufsstand oder zum Werdegang. Eine Besonderheit weist darüber hinaus das Online-Angebot des NDR auf: Hier ist unter den (Selbst-)Vorstellungen von allen Rundfunk- und Verwaltungsräten ein Kontaktformular eingerichtet. Es ist davon auszugehen, dass sich die Bereitstellung der Informationen zukünftig

bei allen ARD-Gremien ändern wird. Schließlich haben sich diese mit der im Februar 2024 von der ARD-GVK verabschiedeten Compliance-Richtlinie dazu verpflichtet, bestimmte Informationen über die Mitglieder auf den Webseiten zu veröffentlichen.

Auch die inzwischen gesetzlich vorgeschriebene Dokumentation der Anwesenheit bei den Sitzungen wird von den Gremienbüros ordnungsgemäß öffentlich dokumentiert, teilweise auf eigenen Internetseiten, teilweise im Rahmen der Ergebnisdokumentation. Allerdings finden sich für die Landesgruppen des MDR oder auch Ausschüsse einzelner Rundfunkräte beispielsweise keine Anwesenheitslisten. Im Jahr 2024 gab es über den SWR-Rundfunkrat und den WDR-Rundfunkrat öffentliche statistische Auswertungen, was die Anwesenheit der einzelnen Mitglieder insgesamt betrifft (vgl. Evangelische Zeitung 2024; FAZ 2024).

Die Verwaltungsräte geben sich dagegen fast komplett verschlossen: Hier sind die Anwesenheitslisten nur von RB und SR im Rahmen der Ergebnisdokumentation zu finden, WDR und ZDF veröffentlichen die Anwesenheit der Verwaltungsratsmitglieder auf anderem Wege. Bei allen anderen ist nicht sichtbar, wie es um die Anwesenheit ihrer Verwaltungsräte steht.

Zunehmend transparenter gehen die Gremien mit dem Thema Aufwandsentschädigungen für die Rundfunkratsmitglieder um. Beispielfhaft

sei hier die Seite des RB-Rundfunkrats genannt, wo ein PDF-Dokument mit Erläuterungen und konkreten Geldbeträgen verlinkt ist. Auch andere Gremien dokumentieren öffentlich, wie in Kapitel 6 dargestellt, wie hoch die Aufwandsentschädigungen ausfallen.

### **Verschleierung der Parteizugehörigkeit**

Ein großes Defizit in der Darstellung der Gremienmitglieder auf den Websites der Sender ist im Zuge der Recherche jedoch aufgefallen: Es ist offenbar weit verbreitet, die eigene Parteizugehörigkeit nicht zu nennen. Ein prominentes Beispiel: Auf der Vorstellungssseite des ehemaligen Bundesjustizministers Heiko Maas (SPD), der als Vertreter des Bundes in den ZDF-Fernsehrat entsandt ist, findet sich keinerlei Hinweis auf seine Parteizugehörigkeit, geschweige denn seine frühere Tätigkeit als Bundesminister. Er ist damit nicht allein: Bei den Selbstangaben der Mitglieder des DR-Hörfunkrates schaffen es ehemalige Bundestagsabgeordnete nicht, ihr Parteikürzel anzugeben. Ein vom hessischen Landtag in den HR-Rundfunkrat entsandter AfD-Abgeordnete schreibt zwar, dass er Abgeordneter im Hessischen Landtag sei – seine Partei möchte er aber offenbar nicht genannt wissen.

Gleiches ist auch auf Seiten der Verwaltungsräte zu sehen: Auf der Vorstellungssseite der ZDF-Verwaltungsratsvorsitzenden Malu Dreyer ist nicht ein einziges Mal das Kürzel „SPD“ zu finden, dies war auch vor ihrem Rücktritt als Ministerpräsidentin schon der Fall. Im Verwaltungsrat des SR

wird in den Vorstellungen zwar preisgegeben, wenn jemand ehemalige\*r Minister\*in ist oder im früheren Berufsleben wichtige Funktionen für die Landesregierung übernommen hatte. Die eigene Parteizugehörigkeit aber offenzulegen, schafft keines der Mitglieder.

Man kann darüber diskutieren, wie dramatisch die Vereinnahmung der Gremien durch die Politik ist. Sicher ist indes: Die jeweiligen (ehemaligen) Politiker\*innen tun sich und der Debatte keinen Gefallen mit dieser Form der Verschleierung.

#### **7.4 Zwischenfazit**

„Es ist ein Paradox deutscher Medienkultur, dass ausgerechnet Institutionen, deren Zweck es ist Öffentlichkeit herzustellen, ihre innere Kontrolle nicht öffentlich behandeln wollen“, schrieb

Fritz Wolf (2013, S. 47) in seiner Untersuchung von 2013. Damals lag die Minimalforderung darin, die Sitzungen öffentlich zu machen, um den Vorwürfen zu begegnen, „in den Gremien werde ohnehin nur abgenickt und gemauschelt“ (ebd.). Heute tagen mit Ausnahme der Deutschen Welle alle Rundfunkräte öffentlich; ein guter Teil streamt die Sitzungen sogar live. Auch finden sich Ergebnisse der Sitzungen im Nachgang öffentlich zugänglich im Netz. Und doch bleibt der Eindruck, dass den Gremien der Kontakt mit der Öffentlichkeit, die sie repräsentieren sollen, unangenehm ist. Hinzu kommt: Die Gremienvertreter\*innen tun sich keinen Gefallen, wenn sie ihre eigene Parteizugehörigkeit verschleiern – vielmehr verfestigt sich so der Eindruck, die Befürchtungen einer zu starken Kontrolle der Rundfunkräte durch die Politik werden nicht ernst genommen.

## 8 Bewertung der Untersuchungsergebnisse

Vor elf Jahren schrieb Fritz Wolf (2013) in seiner Untersuchung der Aufsichtsgremien: „Außerhalb der Branche weiß man freilich von den Aktivitäten, Ambitionen und Versäumnissen von Rundfunkräten nicht viel.“ (Wolf 2013, S.21) Er stellte die Forderung nach einer Professionalisierung auf, kritisierte, dass die Politik zu großen Einfluss habe und zog den Schluss, dass „die Parteipolitisation der Gremien [...] vor allem auf die Personalpolitik der Sender [zielte]. Viele Konflikte drehten sich um die Besetzung von Führungspositionen“ (ebd., S. 51). Auch Jan-Christopher Kalbhenn, der sich Mitte 2024 mit den aktuellen Reformvorschlägen befasst hat, wünscht sich – nicht nur in Bezug auf die Gremien – deutlich mehr Transparenz der Öffentlich-Rechtlichen:

„Es sollte für maximale Transparenz gesorgt werden. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird mit einer öffentlichen Abgabe finanziert, woraus sich [...] gesteigerte Transparenzpflichten ergeben. Jeder Beitragsschuldner [hat] einen Anspruch darauf, zu wissen, was mit seinem Geld geschieht, welche Sendung für welche Summen gekauft und produziert wird.“ (Kalbhenn 2024, S.60 f.; Schlusszitat von Kirchhof 2013)

Betrachtet man die einzelnen Ergebnisse dieser Untersuchung, muss man zu dem Schluss kom-

men: Zwar gibt es Entwicklungen, die die vorsichtige Vermutung zulassen, dass die politische Durchdringung der Gremien im Laufe der Zeit etwas zurückgegangen ist. Auch bezüglich der Professionalisierung und Transparenz der Gremien ist in den vergangenen Jahren einiges passiert, zumal gerade in jüngerer Zeit die Gremienbüros besser ausgestattet und mit Fachkompetenz ergänzt worden sind. Insgesamt aber lassen die Ergebnisse nur den Schluss zu, dass die Gremien nach wie vor die Öffentlichkeit scheuen und offenkundig lieber unter sich bleiben möchten. Eine ernsthafte, dialogische Rückkoppelung der eigenen Arbeit in die Öffentlichkeit, etwa durch Dialogveranstaltungen und Austausch, sucht man vergeblich.

Es gäbe noch erhebliche Möglichkeiten, die gesellschaftliche Kontrolle der Rundfunkanstalten zu verbessern, die immerhin im öffentlichen Auftrag erfolgt. Analog zu der Skepsis, ob die Rundfunkanstalten in der Lage sind, sich von innen heraus zu reformieren, darf allerdings die Frage gestellt werden, ob die Gremien selbst in der Lage sind, die eigenen Strukturen weiter zu öffnen. In der Öffnung aber läge die große Chance, das Vertrauen in die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – vor allem in die stattfindende öffentliche Kontrolle – zu stärken.

## **8.1 Einfluss der Politik und fehlende Diversität**

Mit der Frage, ob durch die Einsetzung vieler ehemaliger Politiker\*innen sowie weiterer Parteifreunde auf den Tickets von gesellschaftlichen Organisationen die Ein-Drittel-Regel des Bundesverfassungsgerichts unterlaufen wird, recherchierten wir zu jedem einzelnen Gremienmitglied eine mögliche Parteizugehörigkeit. Unsere Untersuchung ergab: Mit 42 Prozent liegt der Anteil politiknaher und parteizugehöriger Personen in den Rundfunkräten deutlich über der Vorgabe des ZDF-Urteils. Bei den Verwaltungsräten sehen die Verhältnisse noch drastischer aus: Hier sind mindestens 53 Prozent der Mitglieder mit Parteibuch versehen, üben ein politisches Amt aus oder haben schon mal für eine Partei versucht, ein solches zu erlangen. Es bleibt nur der Schluss: Nach wie vor ist die Politik überaus präsent in den Gremien.

Nun ist eine Parteimitgliedschaft an sich nichts Anrüchiges. Und es wäre auch sicherlich problematisch, wenn die alleinige Mitgliedschaft in einer Partei ein Ausschlussgrund für die Mitgliedschaft in einem Rundfunkrat wäre. Trotzdem darf die Frage gestellt werden, ob es im Sinne des Auftrags nicht zielführender wäre, die Zusammensetzung anders zu gestalten – wird das eigene Parteibuch doch sicherlich einen Effekt auf die Arbeit im Rat aufweisen. Hinzu kommt: Die Gremienmitglieder selbst tun sich keinen Gefallen, wenn sie zusätzlich auch noch auf den Selbstdarstellungsseiten die eigene Parteizugehörigkeit unterschlagen.

Bezüglich der Zusammensetzung kann darüber hinaus die Kritik der bestehenden und zitierten Studien nur wiederholt werden: Die Gremien repräsentieren nur in sehr begrenztem Umfang die Gesellschaft. Zwar gab es auch hier in den vergangenen Jahren Fortschritte und es ist zu begrüßen, dass mittlerweile beispielsweise der Anteil weiblicher Gremienmitglieder bei 47 Prozent liegt. Die Zahl aber darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es immer noch Gremien gibt, bei denen sich der Frauenanteil um die 30 Prozent bewegt. Die Studien der NdM und von Schiffer et al. monieren außerdem die mangelnde Repräsentativität gesellschaftlich marginalisierter Gruppen innerhalb der Gremien. Zählt man die Zahl der Sitze aus, die die Vertretungen dieser Gruppen überhaupt in den Gremien einnehmen, kann das nur bestätigt werden. Hier besteht nach wie vor erheblicher Nachholbedarf.

## **8.2 Unterschiedliche Ausstattung und fehlende Transparenz**

Die Ausstattung der Gremienbüros variiert stark, auch hier gab es in jüngerer Zeit Veränderungen zum Positiven. Fakt ist, dass die unterschiedlichen Regelungen einen direkten Vergleich der Etats der Gremien der einzelnen Anstalten unmöglich machen. Fakt ist aber auch: Die Gremienarbeit an sich ist schon jetzt ziemlich kostenintensiv – und der Bedarf nach Mitteln und Personal dürfte mit den wachsenden Anforderungen weiter steigen. Zusätzliches Fachpersonal ist notwendig, um die Unabhängigkeit der Gremien (beispielsweise vom Justizariat der

Anstalt selbst) sicherzustellen. Für die von Wolf (2013) geforderten Fortbildungen, die inzwischen auch gesetzlich festgeschrieben sind, gab es im Herbst 2024 erstmals in größerem Umfang einen Testlauf. Darüber hinaus bedarf es weiteren Personals, das die Gremienvertreter\*innen dabei unterstützt, die eigene Arbeit transparenter zu machen. Als vorbildliche Beispiele seien hier der Newsletter und die weiteren Aktivitäten des ZDF für die Öffentlichkeitsarbeit zu nennen. Auch das Berichtswesen des RB, in dem Programmbeschwerden und -eingaben sowie weitergehende Publikumskontakte regelmäßig dokumentiert werden, kann als richtungsweisender Ansatz bewertet werden.

Nichtsdestotrotz bleibt hinsichtlich einer transparenten Arbeit viel zu tun. Es ist nicht nachvollziehbar, warum sich die Gremien teilweise so schwer mit der Öffentlichkeit tun. Warum haben nicht alle Gremien-Webseiten die Lebensläufe der Mitglieder parat? Was spricht gegen einen Livestream bei allen Anstalten? Und was spricht dagegen, Aufzeichnungen der Sitzungen genau wie Protokolle transparent und für alle Interessierten zugänglich zu machen? Da Betriebsgeheimnisse Dritter weiterhin in nicht-öffentlichen Sitzungen besprochen werden können, steht dies einer größeren Transparenz nicht entgegen.

Natürlich darf auch hier die Frage nach der Effektivität gestellt werden: Die Zahl der Besuchenden, die dann tatsächlich an den öffentlichen Sitzungen teilnehmen, haben wir nicht abgefragt. Sie dürfte – nach unseren Beobachtungen als Besucher der MDR-Rundfunkratssitzungen –

im Durchschnitt im ein- bis niedrigem zweistelligen Bereich liegen. Durch verstärkte Bemühungen der Gremien um mehr Verbindung mit der Klientel, könnte in Zukunft jedoch auch das Interesse am ‚eigenen‘ Sender wieder wachsen – und die politisch in jedem Fall gebotene größere Offenheit nachträglich auch durch wachsende Beteiligung belohnen.

Um dies zu erreichen ist zu überlegen, ob es generell eine andere Form der Ausgestaltung der Sitzungen gibt. Statt intransparente Tischvorlagen zu diskutieren und von Ausschuss-Sitzungen zu berichten, könnten öffentlich geführte Diskussionen über Programmbeobachtungen und die Qualität der Angebote der Rundfunkanstalten für deutlich mehr öffentliche Aufmerksamkeit sorgen. Was für ein Programm wünscht sich die Öffentlichkeit? Welche Positionen vertreten die Repräsentant\*innen in den Gremien gegenüber den Angeboten der eigenen Rundfunkanstalten? Oder, noch weiter gefasst: Was spricht dagegen, die Qualität des Programms regelmäßig durch Gremienmitglieder im Rahmen von Talkshows oder anderen Formaten im Programm der Anstalten zu diskutieren? Unsere Abfrage nach Dialogformaten der einzelnen Gremien zeigt zum Status Quo hingegen eindeutig: Eine Rückkopplung oder gar ein Dialog der Rundfunkräte mit dem Publikum, dass sie repräsentieren, findet bisher nicht statt.

### 8.3 Effektivität der Institution Rundfunkrat

Die Tatsache, dass die Medienpolitik die Rundfunkgremien bei den aktuellen Reformen des öf-

fentlich-rechtlichen Rundfunks nicht einbezieht, ist vielsagend. Betrachtet man die klägliche Rolle des Rundfunkrates des RBB bei den Skandalen um die ausgeschiedene Intendantin, muss die Frage nach der Effektivität der Institution insgesamt gestellt werden. Dies soll keine Kritik an den Leistungen einzelner Gremienmitglieder oder der Arbeit der Gremienbüros sein. Als regelmäßiger Beobachter des MDR-Rundfunkrats ist dem Autor das Ringen der Mitglieder um Kontrollmöglichkeiten und der große persönliche Einsatz vieler einzelner Akteure bekannt. Auch ist klar, dass die unterschiedliche Ausgestaltung der Institution Rundfunkrat von Anstalt zu Anstalt eine vergleichende Untersuchung schwierig machen. Einige Gremien treffen sich häufiger und dürften damit der Intendanz deutlich mehr Arbeit verschaffen – und ihren Kontrollauftrag dadurch ernster ausführen – als andere, die sich seltener treffen. Das beinhaltet aber noch keine Wertung über die Frage, was wirklich sinnvoll ist. Wenn man also die Arbeit und den Einsatz der Einzelnen zurzeit nicht kritisieren mag, so ist doch die Frage nach einer effektiven, wirksamen und dem Auftrag gerecht werdenden Kontrollstruktur zu stellen. Der aktuell eingeschlagene Weg der Medienpolitiker\*innen der Länder deutet jedoch an, dass der Glaube an die Reformfähigkeit der Institution Rundfunkrat vergangen ist. Anders lässt sich die Idee, einen Medienrat zu konstituieren, der die Leistungsberichte der Anstalten miteinander vergleicht und die bestehenden Gremien in dieser zentralen Funktion entmachtet, nicht deuten. Würde dieser Weg in Zukunft weiter beschritten, stellt sich jedoch irgendwann die Fra-

ge: Welchen Zweck erfüllen die Gremien noch, die zur Ausgestaltung ihrer Arbeit immerhin teilweise Beitragsgelder in Millionenhöhe benötigen?

#### **8.4 Reformvorschläge**

Als Schlussfolgerungen aus den dargestellten Ergebnissen und auf Grundlage der Erfahrungen des Autors mit den Kontrollstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden im folgenden einige Reformvorschläge dargelegt, die die Debatte um eine Weiterentwicklung der Institution Rundfunkrat befördern sollen.

##### *1. Kontrollstruktur grundsätzlich überprüfen*

Sollte die Einführung des neuen Medienrats tatsächlich erfolgen, dürfte das die Kontrollstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erheblich verändern. Der Gesetzgeber sollte zwingend in der Folge prüfen, inwieweit das auch eine grundsätzliche Anpassung der bestehenden Strukturen nötig macht. Grundsätzlich sollte die Institution Rundfunkrat jedoch eher verbessert werden – zumal zurzeit kein adäquater Ersatz für die angestrebte gesellschaftliche Kontrolle erkennbar ist.

##### *2. Veränderung der Besetzungsverfahren*

Die Verfahren zur Zusammensetzung der Gremien sind grundsätzlich zu überdenken. Für alle Anstalten massive Karenzzeiten für politische Vertreter\*innen können ein erster Schritt sein. Ehemalige staatliche Mandats- und Funktionsträger sollten darüber hinaus keine Sitze von gesellschaftlichen Organisa-

tionen übernehmen dürfen. Generell gilt es zu überprüfen, ob der Sinn formaler Regelungen – beispielsweise zur Beschränkung des Einflusses der (Partei)Politik auf die Räte – nicht durch die reale Praxis unterlaufen wird.

3. *Deutlich mehr Öffentlichkeitsarbeit*

Nach wie vor ist über die Arbeit der Gremien in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt. Newsletter, Internetseiten und öffentliche Sitzungen sind vergleichsweise schwache Instrumente dies zu ändern, aber immerhin ein Anfang. Der Live-Stream der Sitzungen sollte verpflichtend sein.

4. *Programmebeobachtungen dokumentieren*

Wenn die Gremien zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Programme und der Rundfunkanstalten beitragen wollen, sollte sich das öffentlich wahrnehmbare Aufgabenspektrum deutlich und sehr klar hin zur Programmebeobachtung verschieben. Die Ergebnisse müssen transparenter dokumentiert werden und öffentlich einsehbar sowie gut zugänglich sein.

5. *Öffentliche Diskussion der Programmqualität*

Die Ergebnisse sämtlicher Programmebeobachtungen sollten öffentlich mit dem Publikum rückgekoppelt werden. Dies würde es der breiten Öffentlichkeit ermöglichen, sich mit der inhaltlichen Sichtweise des Gremiums und der Mitglieder vertraut zu machen – und den Mitgliedern wiederum ein unmittelbares Feedback ermöglichen. Das dürfte auch zu mehr Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt beitragen.

6. *Vereinheitlichung und Publikation der Beschwerdeverfahren*

Die Beschwerde- und Eingabeverfahren sollten zur besseren Vergleichbarkeit vereinheitlicht werden. Dazu gehört eine öffentliche Dokumentation der Programmbeschwerden in allen Stufen, schon vom Eingang bei der Intendanz an. Der Bericht des ZDF-Intendanten an den Rundfunkrat und die Berichtsform von RB könnten hier als Vorbild dienen.

7. *Mehr Kostentransparenz*

Welche Verträge werden geschlossen in welchen Dimensionen? Wie sind die einzelnen Themenbereiche und Sendungen finanziell ausgestattet? Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten agieren ohne Wettbewerb. Es spricht nichts dagegen, dass die Gremien die Öffentlichkeit über die finanziellen Prioritäten der Rundfunkanstalten informieren – mit gut aufbereiteten und leicht zugänglichen Materialien.

8. *Kontinuierliche Public-Value-Berichte*

Welche Mehrwerte bringen die Anstalten für die Gesellschaft? In welcher Dimension erfüllen die Anstalten ihren Auftrag? Die Rundfunkräte sollten mindestens zum Ende ihrer Legislatur, wenn möglich auch zur Halbzeit, einen Bericht vorlegen, der eine Bewertung der Aufgabenerfüllung der eigenen Anstalt vornimmt. Dieser sollte auch Berichte über die konkreten Veränderungen in den Angeboten (TV, Radio, Online, Social-Media) sowie bei den finanziellen Schwerpunkten enthalten.

## Quellenverzeichnis

ARD (2020): Rundfunkfreiheit: Ein Überblick der wichtigsten Urteile aus Karlsruhe, 17.12.2020, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/Rundfunkfreiheit-Ueberblick-der-wichtigsten-Urteile-aus-Karlsruhe-100/> (zuletzt abgerufen am 12.10.2024).

ARD (2024): Medienstaatsvertrag (früher: Rundfunkstaatsvertrag), 22.10.2024, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/Rechtsgrundlagen-Medienstaatsvertrag-100/> (zuletzt abgerufen am 6.12.2024).

ARD-GVK (2024): Compliance-Rahmenrichtlinie für die Mitglieder der Rundfunk- und Verwaltungsräte der ARD-Anstalten, 6.3.2024, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/organisation-der-ard/gremien/gvk-pressemitteilungen/Compliance-Rahmenrichtlinie-fuer-die-ARD-Aufsichtsgremien-100/> (zuletzt abgerufen am 21.4.2025).

ARD-Programmbeirat (o.D.): Die Arbeit des Programmbeirats: Im Mittelpunkt stehen Beratung und Dialog, abrufbar unter: <https://www.daserste.de/ueber-uns/organisation-struktur/ard-programmbeirat/ard-programmbeirat-arbeit-des-programmbeirats102.html> (zuletzt abgerufen am 18.12.2024).

Bredow, Hans (1952): Zur Neuregelung des Rundfunks. Sonderschrift des Bredow-Funkarchivs, Wiesbaden: Selbstverlag.

Bundesverfassungsgericht/BVerfG (2014): Urteil vom 25. März 2014, abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325\\_1bvf000111.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html) (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

Dobusch, Leonard (2018): Neues aus dem Fernsehrat (22): Fraktionen statt Freundeskreise, 22.3.2018, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2018/neues-aus-dem-fernsehrat-22-fraktionen-statt-freundeskreise/> (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

epd Medien (2024): ARD und ZDF reichen Verfassungsbeschwerde zum Rundfunkbeitrag ein, 19.11.2024, abrufbar unter: <https://medien.epd.de/article/2207> (zuletzt abgerufen am 9.11.2024).

Evangelische Zeitung (2024): Anwesenheitsquote der NDR-Rundfunkratsmitglieder leicht gesunken, 18.6.2024, abrufbar unter: <https://www.evangelische-zeitung.de/anwesenheitsquote-der-ndr-rundfunkratsmitglieder-leicht-gesunken> (zuletzt abgerufen am 5.12.2024).

FAZ (2024): SWR-Rundfunkrat: Zu 70 Prozent anwesend, 21.5.2024: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/zu-70-prozent-anwesend-19733754.html> (zuletzt abgerufen am 5.12.2024).

Fries, Stefan (2024): Jahresbilanz: 708 Beschwerden an die Rundfunkräte, 28.05.2024, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/beschwerden-rundfunkraete-ard-zdf-und-deutschlandradio-100.html> (zuletzt aufgerufen am 18.10.2024).

Grimberg, Steffen (2022): Diskussion um Gremienreform: Falsch aufgestellt oder kommunikativ überfordert?, 18.11.2022, abrufbar unter: <https://www.mdr.de/medien360g/medienpolitik/gremienreform-diskussion-100.html> (zuletzt aufgerufen am 13.10.2024).

Huber, Joachim (2024): Liste der „Freundeskreise“ bestimmt Gremienwahl: „Rot“ und „Schwarz“ regieren ZDF, 15.3.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/rot-und-schwarz-regieren-zdf-4317289.html> (zuletzt aufgerufen am 18.10.2024)

Kalbhenn, Jan-Christopher (2024): ARD, ZDF und DLR im Wandel. Reformideen und Zukunftsperspektiven, OBS-Arbeitspapier 69, abrufbar unter: <https://www.otto-brenner-stiftung.de/ard-zdf-und-dlr-im-wandel/> (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

Kirchhof, Paul (2013): Der Rundfunkbeitrag ist wie eine Kurtaxe, 19.01.2013, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/recht-steuern/paul-kirchhof-der-rundfunkbeitrag-ist-wie-eine-kurtaxe-12030778.html> (zuletzt abgerufen am 18.12.2024).

Krebbers, Martin (2024): Kommentar zum Rundfunkbeitrag: Die Beitragsdebatte als populistischer Überbietungswettkampf, 23.2.2024, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/rundfunkbeitrag-politik-kommentar-100.html> (zuletzt abgerufen am 28.11.2024).

MDR (2024): Gremienvorsitzendenkonferenz berät und koordiniert die Aufsichtsgremien der ARD, 26.2.2024, abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/aufgaben/gremienvorsitzendenkonferenz-kontrolle-aufsicht-ard-anstalten-intendanten-100.html> (zuletzt abgerufen am 18.12.2024).

MDR-Rundfunkrat (2015): Positionierung des MDR-Rundfunkrates zu den Angeboten des MDR zum Thema Migration, Integration und Asyl, 16.03.2015, abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/presse/presseinformation5536.html> (zuletzt abgerufen am 6.12.2024).

Media Perspektiven Dokumentation (2024): Medienrechtliche Staatsverträge in der Fassung des vierten Medienänderungsstaatsvertrags, in Kraft seit 1. Januar 2024, abrufbar unter: [https://www.ard-media.de/fileadmin/user\\_upload/media-perspektiven/Dokumentation/4.\\_MAESTV\\_MP\\_Dok\\_2024\\_I.pdf](https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Dokumentation/4._MAESTV_MP_Dok_2024_I.pdf) (zuletzt abgerufen am 6.12.2024).

Neue deutsche Medienmacher\*innen (NdM) (2022): Welche Gesellschaft soll das abbilden? Mangelnde Vielfalt in Rundfunkräten und was dagegen hilft, abrufbar unter: <https://mediendiversitaet.de/vielfalt-in-rundfunkraeten/die-einzelnen-rundfunkraete-im-ueberblick> (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

Nünning, Volker (2024): Rundfunkräte gehen auf Sendung, Menschen Machen Medien, verdi.de, 30.08.2024, <https://mmm.verdi.de/medienpolitik/rundfunkraete-gehen-auf-sendung-98787> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2024)

Nünning, Volker (2023): Für gutes Geld, sueddeutsche.de, 11.9.2023, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/medien/rbb-gremien-staatsvertrag-verguetung-1.6215245?reduced=true> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2024).

Paul, Jens-Peter (2022): Der RBB-Clan: Wenn die eine Chefin die anderen Chefinnen kirchlich traut, 19.08.2022, abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/rbb-vetternwirtschaft-immer-bizzarrer-fuehrungskraefte-sind-miteinander-verheiratet-li.258246> (zuletzt abgerufen am 12.10.2024).

Radio Bremen (2024): Publikumsbeauftragte bei Radio Bremen, [https://www.radiobremen.de/ueber-uns/publikumsstelle-102.html#\\_blank](https://www.radiobremen.de/ueber-uns/publikumsstelle-102.html#_blank) (zuletzt abgerufen am 21.11.2024).

RBB (2024): Landtag Brandenburg: rbb-Untersuchungsausschuss übergibt Abschlussbericht, 18.6.2024, abrufbar unter: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2024/06/brandenburg-landtag-rbb-untersuchungsausschuss-abschluss.html> (zuletzt abgerufen am 9.12.2024).

Rundfunkkommission der Länder (2024a): Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abrufbar unter: [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK\\_25.-26-1-24\\_Eckpunkte\\_zur\\_Reform\\_des\\_oeffentlich-rechtlichen\\_Rundfunks.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK_25.-26-1-24_Eckpunkte_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.4.2025).

Rundfunkkommission der Länder (2024b): Zukunftsrat, abrufbar unter: <https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/zukunftsrat> (zuletzt abgerufen am 18.12.2024).

Schiffer, Sabine/ Koch, Jasmin/Schöpp, Fabian/Tabrizi, Ronja (2023): Repräsentativität in Rundfunk- und Fernsehrat. Eine vergleichende Analyse der Diskrepanz von Besetzung und Demografie, abrufbar unter: <https://journalistik.online/ausgabe-1-2023/repraesentativitaet-in-rundfunk-und-fernsehtrat/> (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

Stawowy, Peter (2021): MDR-Staatsvertrag beschlossen, 22.4.2021, abrufbar unter: <https://www.flurfunk-dresden.de/2021/04/22/mdr-staatsvertrag-beschlossen/> (zuletzt abgerufen am 9.12.2024).

Tagesschau (2024): ARD und ZDF legen Verfassungsbeschwerde ein, 19.11.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/ard-zdf-klage-karlsruhe-100.html> (zuletzt abgerufen am 28.11.2024).

Thomaß, Barbara (2023): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Zu teuer, zu abhängig, zu irrelevant? Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in internationaler Perspektive, 16.06.2023, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-2023/521976/zu-teuer-zu-abhaengig-zu-irrelevant/> (zuletzt abgerufen am 28.11.2024).

Tieschky, Claudia (2024): Wem fehlt der Mut für eine bessere ARD?, Interview mit dem ARD GVK-Vorsitzenden Engelbert Günster, 9.8.2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/medien/ard-gremien-reform-engelbert-guenster-interview-lux.9a2wnSC9tBHXmG6f3ecHbw?reduced=true&isSubscriber=false> (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

WDR (2024): Der WDR-Rundfunkrat, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat/sitzung-ausblick-106.html> (zuletzt abgerufen am 21.11.2024).

WDR-Rundfunkrat (2024): Staatsvertragsentwurf zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Stellungnahme des WDR-Rundfunkrats im Rahmen der Anhörung, 10.10.2024, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat/publikationen/stellungnahme-reformstaatsvertrag-100.html> (zuletzt aufgerufen am 18.10.2024).

Wikipedia (2024): LGBT, abrufbar unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/LGBT> (zuletzt abgerufen am 18.12.2024).

Wolf, Fritz (2013): Im öffentlichen Auftrag. Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge, abrufbar unter: <https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/titel/im-oeffentlichen-auftrag/aktion/show/> (zuletzt abgerufen am 13.10.2024).

ZDF (o. D): Eingaben an de Fernsehrat, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehtrat-foermliche-programmbeschwerde-100.html> (zuletzt aufgerufen am 6.12.2024).

Zukunftsrat (2024): Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 18.1.2024, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR\\_Bericht\\_18.1.2024.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf) (zuletzt aufgerufen am 16.10.2024).

## Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Das öffentlich-rechtliche Grundmodell .....	10
Tabelle 1:	Zahl der Mitglieder von Rundfunk- und Verwaltungsräten.....	32
Tabelle 2:	Politischer Einfluss in Rundfunkräten.....	34
Tabelle 3:	Politischer Einfluss in Verwaltungsräten.....	36
Tabelle 4:	Die Repräsentation von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden in den Rundfunkräten.....	37
Tabelle 5:	Die Repräsentation von Religionsgemeinschaften in den Rundfunkräten.....	39
Tabelle 6:	Die Repräsentation von Migrant*innen-, Behinderten- und LGBTQIA+-Organisationen in den Rundfunkräten .....	40
Tabelle 7:	Anteil Frauen in den Rundfunkräten 2013 und 2024 .....	42
Tabelle 8:	Die Repräsentation anderer gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten .....	43
Tabelle 9:	Amtszeiten von Rundfunk- und Verwaltungsräten .....	46
Tabelle 10:	Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder von Rundfunk- und Verwaltungsräten.....	47
Tabelle 11:	Anzahl der Programmbeschwerden 2023.....	52
Tabelle 12:	Planstellen in den Gremienbüros und fachlicher Sachverstand .....	59
Tabelle 13:	Transparenz der Rundfunkratsarbeit .....	63
Tabelle 14:	Transparenz der Verwaltungsratsarbeit .....	64

---

## Hinweise zum Autor

**Peter Stawowy** ist Journalist, Blogger und Kommunikationsberater. In seinem Blog FLURFUNK (flurfunk-dresden.de) berichtet er seit 2010 über Medien in Sachsen und Mitteldeutschland. Die Themen Medienpolitik sowie die Arbeit des MDR-Rundfunkrats nehmen dabei – etwa in Form von Live-Tickern aus den Sitzungen – einen großen Raum ein.

Stawowy wirkte an den Drei-Stufen-Tests zu MDR Telemedien (2015) und zur Einführung von ARD-Kultur (2023) mit. In den Jahren 2020 und 2021 war er als freier Mitarbeiter der MDR-Medienkompetenzredaktion tätig. 2023 war der gelernte Medienjournalist einer von drei Sachverständigen, die im Auftrag der ARD-GVK die Qualitätsrichtlinie der ARD entwickelten.

Er ist Autor des Buches „Medien in Sachsen“, das erstmals 2011 erschien (Herausgeber: Sächsische Landeszentrale für politische Bildung). 2024 folgte die Veröffentlichung einer aktualisierten und völlig überarbeiteten Neufassung des Buches.

Infos unter: [Flurfunk-dresden.de](http://Flurfunk-dresden.de) | [Stawowy-online.de](http://Stawowy-online.de)

**OBS-Arbeitspapiere** Infos und Download: [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)

- Nr. 75 Künstliche Intelligenz in politischen Kampagnen. Akzeptanz, Wirkung und Wahrnehmung (Simon Kruschinski, Pablo Jost, Hannah Fecher, Tobias Scherer)
- Nr. 74 Tragische Einzelfälle? Trendreport zur Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen (Christine E. Meltzer)
- Nr. 73 Social-Media-Partei AfD? Digitale Landtagswahlkämpfe im Vergleich (Maik Fielitz, Harald Sick, Michael Schmidt, Christian Donner)
- Nr. 72 Öffentlichkeit ohne Journalismus? Rollenverschiebungen im lokalen Raum (Barbara Witte, Gerhard Syben)
- Nr. 71 Finanzbildung als politisches Projekt. Eine kritische Analyse der FDP-Initiative zur finanziellen Bildung (Thomas Höhne)
- Nr. 70 ‚Falsche Propheten‘ in Sachsen. Extrem rechte Agitation im Landtag (Ulf Bohmann, Moritz Heinrich, Matthias Sommer)
- Nr. 69 ARD, ZDF und DLR im Wandel. Reformideen und Zukunftsperspektiven (Jan Christopher Kalbhenn)
- Nr. 68 Engagiert und gefährdet. Ausmaß und Ursachen rechter Bedrohungen der politischen Bildung in Sachsen (Thomas Laux, Teresa Lindenauer)
- Nr. 67 Viel Kraft – wenig Biss. Wirtschaftsberichterstattung in ARD und ZDF (Henrik Müller, Gerret von Nordheim)
- Nr. 66 Reklame für Klimakiller. Wie Fernseh- und YouTube-Werbung den Medienstaatsvertrag verletzt (Uwe Krüger, Katharina Forstmair, Alexandra Hilpert, Laurie Stührenberg)
- Nr. 65 Schlecht beraten? Die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung in der Kritik (Dieter Plehwe, Moritz Neujeffski, Jürgen Nordmann)
- Nr. 64 Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. Erlebte Handlungsfähigkeit im Betrieb und (anti)demokratische Einstellungen (Johannes Kiess, Alina Wesser-Saalfrank, Sophie Bose, Andre Schmidt, Elmar Brähler & Oliver Decker)
- Nr. 63 Konzerne im Klimacheck. ‚Integrated Business Reporting‘ als neuer Ansatz der Unternehmensberichterstattung (Lutz Frühbrodt)
- Nr. 62 Auf der Suche nach Halt. Die Nachwendegeneration in Krisenzeiten (Simon Storks, Rainer Faus, Jana Faus)
- Nr. 61 Desiderius-Erasmus-Stiftung. Immer weiter nach rechts außen (Arne Semsrott, Matthias Jakubowski)
- Nr. 60 Vom Winde verdreht? Mediale Narrative über Windkraft, Naturschutz und Energiewandel (Georgiana Banita)
- Nr. 59 Radikalisiert und etabliert. Die AfD vor dem Superwahljahr 2024 (Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels)

- Nr. 58 Antisemitismus. Alte Gefahr mit neuen Gesichtern  
(Michael Kraske)
- Nr. 57 Gut beraten? Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien  
(Siri Hummel, Laura Pfrifer)
- Nr. 56 Mehr Wählen wagen? Ungleichheiten beim „Wählen ab 16“ und ihre Folgen  
(Thorsten Faas, Arndt Leininger)
- Nr. 55 Arbeitsdruck – Anpassung – Ausstieg. Wie Journalist:innen die Transformation der Medien erleben  
(Burkhard Schmidt, Rainer Nübel, Simon Mack, Daniel Rölle)
- Nr. 54 Mediale Routinen und Ignoranz? Die Sahel-Einsätze der Bundeswehr im öffentlichen Diskurs  
(Lutz Mükke)
- Nr. 53 Das Verblässen der Welt. Auslandsberichterstattung in der Krise  
(Marc Engelhardt)
- Nr. 52 Soziale Rhetorik, neoliberale Praxis. Eine Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik der AfD  
(Stephan Pühringer, Karl M. Beyer, Dominik Kronberger)
- Nr. 51 Desiderius-Erasmus-Stiftung. Politische Bildung von Rechtsaußen  
(Arne Semsrott, Matthias Jakubowski)
- Nr. 50 Künstliche Intelligenz und die Zukunft der Arbeit. Die digitale Transformation  
in den (sozialen) Medien (Derya Gür-Şeker)
- Nr. 49 Alternative Fakten im Gespräch. AfD-Diskussionen auf Facebook  
(Hannah Trautmann, Nils C. Kumkar)
- Nr. 48 Aufstocker im Bundestag IV. Bilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten in der 19. Wahlperiode  
(Sven Osterberg)
- Nr. 47 Tragische Einzelfälle? Wie Medien über Gewalt gegen Frauen berichten  
(Christine E. Meltzer)
- Nr. 46 Wenn Politik Presse macht. Gastbeiträge von Politiker\*innen in ausgewählten Tageszeitungen  
(Marvin Oppong)
- Nr. 45 30 Jahre staatliche Einheit – 30 Jahre mediale Spaltung. Schreiben Medien die Teilung  
Deutschlands fest? (Lutz Mükke)
- Nr. 44 „Alleine ist man zerbrechlich“. Perspektiven auf die Interessenvertretung von  
Arbeitnehmer\*innen in Ost und West (Simon Storcks, Jana Faus, Rainer Faus)
- Nr. 43 Streitfall Vermögenssteuer. Defizite in der Medienberichterstattung  
(Hendrik Theine, Andrea Grisold)
- Nr. 42 Mauer in den Köpfen? Einstellungen zur deutschen Einheit im Wandel  
(Ayline Heller, Ana Nanette Tibubos, Manfred Beutel, Elmar Brähler)

## Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert Konferenzen, lobt jährlich den „Otto Brenner Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen und legt aktuelle medienkritische und -politische Analysen vor.

... informiert regelmäßig mit einem Newsletter über Projekte, Publikationen, Termine und Veranstaltungen.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit unter: [www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/](http://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/)

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 16. November 2023 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

## Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

### Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- **Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens**

**Bank:** HELABA Frankfurt/Main  
**IBAN:** DE11 5005 0000 0090 5460 03  
**BIC:** HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- **Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)**
- **Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa**
- **Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit**

**Bank:** HELABA Frankfurt/Main  
**IBAN:** DE86 5005 0000 0090 5460 11  
**BIC:** HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

## Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

- **OBS-Arbeitsheft 114\***  
Marlis Prinzing, Mira Keßler, Melanie Radue  
**Berichten über Leid und Katastrophen**  
Die Ahrtalflut 2021 aus Betroffenen- und Mediensicht sowie Lehren für künftige Krisen
- **OBS-Arbeitsheft 113\***  
Janine Greyer-Stock, Julia Lück-Benz  
**Moderne Wirtschaftsberichterstattung?**  
Wie Podcasts auf Spotify und in der ARD Audiothek über Wirtschaft sprechen
- **OBS-Arbeitsheft 112\***  
Leif Kramp, Stephan Weichert  
**Whitepaper Non-Profit-Journalismus**  
Handreichungen für Medien, Politik und Stiftungswesen
- **OBS-Arbeitsheft 111\***  
Janis Brinkmann  
**Journalistische Grenzgänger**  
Wie die Reportage-Formate von funk Wirklichkeit konstruieren
- **OBS-Arbeitsheft 110\***  
Henning Eichler  
**Journalismus in sozialen Netzwerken**  
ARD und ZDF im Bann der Algorithmen?
- **OBS-Arbeitsheft 109\***  
Barbara Witte, Gerhard Syben  
**Erosion von Öffentlichkeit**  
Freie Journalist\*innen in der Corona-Pandemie
- **OBS-Arbeitsheft 108\***  
Victoria Sophie Teschendorf, Kim Otto  
**Framing in der Wirtschaftsberichterstattung**  
Der EU-Italien-Streit 2018 und die Verhandlungen über Corona-Hilfen 2020 im Vergleich
- **OBS-Arbeitsheft 107\***  
Leif Kramp, Stephan Weichert  
**Konstruktiv durch Krisen?**  
Fallanalysen zum Corona-Journalismus
- **OBS-Arbeitsheft 106\***  
Lutz Frühbrodt, Ronja Auerbacher  
**Den richtigen Ton treffen**  
Der Podcast-Boom in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 105\***  
Hektor Haarkötter, Filiz Kalmuk  
**Medienjournalismus in Deutschland**  
Seine Leistungen und blinden Flecken
- **OBS-Arbeitsheft 104\***  
Valentin Sagvosdkin  
**Qualifiziert für die Zukunft?**  
Zur Pluralität der wirtschaftsjournalistischen Ausbildung in Deutschland

\* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

OBS-Arbeitspapier 76

## **Im öffentlichen Auftrag**

Zusammensetzung und Arbeitsweise  
der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgremien