Öffentliche Anteilnahme ermöglichen

Transparenz, Aufsicht und öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland

Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Dominik Speck

Oktober 2019

Kurzzusammenfassung

Angesichts eines steigenden Legitimationsdrucks wachsen die Erwartungen an öffentlich-rechtliche Medien, Auskunft über ihr Handeln als öffentliche Organisationen und die Verwendung von öffentlichen Mitteln zu geben. Diese Expertise analysiert vergleichend, welche Informationen und Publikationen die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihre Kontrollgremien im Internet für BürgerInnen zur Verfügung stellen. Zudem legt sie dar, welche Transparenzpflichten die jeweiligen Rechtsvorschriften den Anstalten auferlegen. Ausgehend von den Befunden stellt sie Handlungsempfehlungen für die Gremienmitglieder auf, wie die Transparenz bei einzelnen Anstalten wie auch im gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem verbessert und auf ein einheitlicheres Niveau gehoben werden könnte.

Der Autor

Dominik Speck (M.A)., Jahrgang 1991, hat Journalistik und Politikwissenschaften in Dortmund, Bochum und Istanbul studiert. Er arbeitet als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für internationalen Journalismus der TU Dortmund, wo er über die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Europa promoviert. Zugleich ist er als freier Journalist vor allem für den Fachdienst epd medien tätig.

Abkürzungsverzeichnis

ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
BBC	British Broadcasting Corporation
BR	Bayerischer Rundfunk
DRadio	Deutschlandradio
DW	Deutsche Welle
EBU	European Broadcasting Union
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz
HR	Hessischer Rundfunk
LRA	Landesrundfunkanstalten
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
NDR	Norddeutscher Rundfunk
RB	Radio Bremen
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
SR	Saarländischer Rundfunk
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SWR	Südwestrundfunk
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Warum Transparenz? 1

2. Status Quo: Transparenz der deutschen Rundfunkanstalten 5
2.1 Übergreifende Vorschriften 5
2.2 Landesrundfunkanstalten 6
Bayerischer Rundfunk (BR) 6
Hessischer Rundfunk (HR) 8
Mitteldeutscher Rundfunk (MDR) 9
Norddeutscher Rundfunk (NDR) 11
Radio Bremen (RB) 13
Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) 15
Saarländischer Rundfunk (SR) 17
Südwestrundfunk (SWR) 19
Westdeutscher Rundfunk (WDR) 20
2.3 Transparenz im ARD-Verbund 22
2.4 Deutschlandradio (DRadio) 25
2.5 Deutsche Welle (DW) 27
2.6 ZDF 28

3. Übergeordnete Handlungsempfehlungen für alle Anstalten 28

4. Fazit und Ausblick 36

Anhang: Tabellarische Übersichten 38
Tabelle 1: Transparenzpflichten für die Rundfunkräte, den Hörfunk- und Fernsehrat sowie die ARD-GVK in Gesetzen und Satzungen; Plenum 38
Tabelle 2: Online-Veröffentlichungspraxis der Rundfunkräte bzw. des Hörfunk- und Fernsehrates sowie der ARD-GVK; Plenum 39
Tabelle 3: Transparenzpflichten für die Ausschüsse von Rundfunkräten bzw. des Hörfunk- und Fernsehrates sowie der ARD-GVK in Gesetzen und Satzungen 39
Tabelle 4: Online-Veröffentlichungspraxis der Rundfunkräte bzw. des Hörfunk- und Fernsehrates sowie der ARD-GVK; Ausschüsse 40
Tabelle 5: Transparenzpflichten für die Verwaltungsräte in Gesetzen und Satzungen 40
Tabelle 6: Online-Veröffentlichungspraxis der Verwaltungsräte; Plenum 41
Tabelle 7: Transparenzpflichten für die Rundfunkanstalten in Gesetzen und Satzungen 42
Tabelle 8: Online-Veröffentlichungspraxis der Anstalten 43
Tabelle 9: Online-Veröffentlichungspraxis der Anstalten (weitere ausgewählte Indikatoren) 44

1. Einleitung: Warum Transparenz?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sieht sich in Deutschland wie auch anderswo in Europa einem steigenden Legitimationsdruck ausgesetzt. Die Digitalisierung hat die Grenzen zwischen früher getrennten Mediengattungen verwischt. Das stellt den gesellschaftlichen Wert der Öffentlich-Rechtlichen ebenso in Frage wie die Überalterung ihrer Publika. Der zunehmend polarisierte politische Diskurs in vielen Ländern setzt sie ebenfalls unter Druck. Diese Entwicklungen treffen zwar auch andere Medien, doch der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerät aufgrund seines öffentlichen Auftrags, seiner öffentlichen Finanzierung und der – wahrgenommenen oder tatsächlichen Nähe – zu staatlichen Institutionen besonders in den Fokus. Hinzu kommt der technologisch bedingte Wegfall von Frequenzknappheiten, die die gesellschaftliche Notwendigkeit des öffentlichen Rundfunks früher einfacher begründen ließen als in der vom Überfluss der Angebote und zunehmend individualisierter Nutzung gekennzeichneten heutigen Medienlandschaft.

In dieser Gemengelage hat das Konzept der *Transparenz* für die öffentlich-rechtlichen Sender entscheidende Bedeutung – Transparenz im engeren Sinne ihrem tatsächlichen Publikum gegenüber, aber auch gegenüber der sie tragenden und finanzierenden Gesellschaft, die von den Mitgliedern der Aufsichtsgremien vertreten wird. Transparenz wird hier verstanden als ein Bündel an Praktiken, mit denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und ihre Kontrollgremien Informationen über ihre Funktionsweise und ihr Handeln an die Öffentlichkeit weitergeben.[1] Transparenz allein ist kein Allheilmittel gegen sämtliche Krisenerscheinungen im öffentlich-rechtlichen System; auch sollte nicht erwartet werden, dass Transparenzmaßnahmen per se das Vertrauen in öffentlich-rechtliche Sender steigern. Allerdings können Transparenzbemühungen auf die Legitimations*basis* der Sender und ihrer Aufsichtsgremien einwirken.[2] Sie helfen, den

---

[1] Zum wissenschaftlichen Verständnis von Transparenz als Informationsweitergabe durch eine Organisation vgl. u. a. B. I. Finel & K. M. Lord (1999), „The surprising logic of transparency", *International Studies Quarterly* 43, 315-39; D. Heald (2006), „Varieties of Transparency", in C. Hood & D. Heald, *Transparency: The Key to Better Governance*?, Oxford University Press, 25-43.

[2] H. M. Kepplinger (2009), „Wohlverstandenes Interesse: Wie effektiver werden?", in V. Lilienthal, *Professionalisierung der Medienaufsicht. Neue Aufgaben für Rundfunkräte – Die Gremiendebatte in epd medien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 59-64, hier 64.

BürgerInnen begreiflich zu machen, wie öffentlich-rechtliche Medien ihren öffentlichen Auftrag erfüllen, wie sie mit öffentlichen Geldern umgehen und inwiefern sie dabei kontrolliert werden. Sie können deutlich machen, welchen Beitrag öffentlich-rechtliche Sender für die Gesellschaft auch unter veränderten Bedingungen leisten. Eine informierte Öffentlichkeit wiederum ist überhaupt erst Voraussetzung für einen *konstruktiven* Diskurs über die (künftige) Legitimation des öffentlich-rechtlichen Systems.[3] Mit den Worten des Staatsrechtlers Friedrich Schoch gesprochen erscheint es somit als „Gebot (rundfunk)politischer Klugheit, nicht auf einem Minimum geforderter Transparenz zu verharren, sondern eine Kultur der sukzessiven Verbesserung von Transparenz zu etablieren."[4]

Die European Broadcasting Union (EBU) beschreibt Transparenz als eines der Governance-Prinzipien öffentlich-rechtlicher Medien.[5] In einer Handreichung hat die Dachorganisation zudem Kriterien für die Informationsweitergabe auf den Internetseiten der Anstalten empfohlen: Angaben zu Aufsichtsgremien, redaktionelle Richtlinien oder auch der Geschäftsbericht sollen wie viele weitere Transparenz-Indikatoren in weniger als drei Klicks von der Startseite aus erreichbar sein.[6] Nicht zuletzt hebt das EBU-Papier Transparenz als eine Möglichkeit hervor, mit der öffentlich-rechtliche Medien ihre Leistungen gegenüber BürgerInnen, der Politik und Aufsichtsbehörden demonstrieren können.[7]

Das Bundesverfassungsgericht hat der deutschen Rundfunkaufsicht ein „Mindestmaß an Transparenz"[8] aufgegeben. Das Gericht begründet dies in seinem „ZDF-Urteil" von 2014 unter anderem damit, dass Transparenz Machtmissbrauch und Vereinnahmungen durch Partikularinteressen entgegenwirke. Weil die Gremienmitglieder als Sachwalter der

---

[3] Vgl. B. Thomass (2016), „Public service media, civil society and transparency", *International Journal of Digital Television* 7(3), 297-313, hier 303.

[4] F. Schoch (2017), „Wider die Arkantradition. Rundfunktransparenz: Eine Erwiderung auf Paul Kirchhof", *epd medien* 45, 3-7, hier 4.

[5] EBU (2015), *Legal Focus. Governance Principles for Public Service Media*, Le Grand-Saconnex: European Broadcasting Union.

[6] EBU (2015), *Assessing Transparency. A Guide to Disclosing Information Online,* Le Grand-Saconnex: European Broadcasting Union, 13.

[7] Ebd., 7.

[8] BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 -, Rn. 82ff.

Allgemeinheit wirken, sei die Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme jedenfalls hinsichtlich der Grundentscheidungen der Rundfunkaufsicht erforderlich.[9] Zu diesem Mindestmaß an Transparenz gehöre, „dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird.“[10]

In den vergangenen Jahren haben die Transparenzbemühungen im deutschen öffentlich-rechtlichen System auch infolge des ZDF-Urteils in der Tat zugenommen – aufseiten der Aufsichtsgremien ebenso wie bei den Anstalten selbst. Staatsverträge, Rundfunkgesetze, Anstaltssatzungen und Geschäftsordnungen der Gremien enthalten mit zunehmender Tendenz Transparenzpflichten, hinzu kommen Veröffentlichungen auf freiwilliger Basis.

Die ARD stellt seit 2017 gebündelte Übersichten über die Jahresgehälter aller IntendantInnen sowie die monatlichen Durchschnittsverdienste der DirektorInnen und ausgewählter Berufsgruppen ins Netz. Rundfunkanstalten veröffentlichen vermehrt Beteiligungsberichte. Seit 2015 gibt es einen ARD-weiten Produzentenbericht, der für alle Landesrundfunkanstalten Auskunft über die Gelder erteilt, die für Filmproduktionen an gesellschaftsrechtlich abhängige und unabhängige Firmen geflossen sind. Zuvor hatten nur einzelne Anstalten solche Berichte erstellt. Seit dem 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der 2016 in Kraft getreten ist, müssen zudem die Geschäftsberichte der Sender den Umfang der Produktionen mit abhängigen und unabhängigen Unternehmen darstellen. Übersichten über Kosten für einzelne Sportrechtepakte oder an ExpertInnen und ModeratorInnen im Einzelnen gezahlte Honorare – letztere gibt es etwa bei der britischen BBC[11] - sucht man jedoch weiterhin in der Regel vergeblich.

Auch die Informationsweitergabe über die Gremienarbeit wurde vielerorts verbessert; außer bei NDR, HR und DW tagen inzwischen alle Rundfunkräte (bzw. DRadio-

---

[9] Ebd, Rn. 84.

[10] Ebd, Rn. 85.

[11] Vgl. BBC (2019), „BBC pay: The 2018-19 list of star salaries“, *BBC News,* 2. Juli, https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-48839428, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

Hörfunk- und ZDF-Fernsehrat) grundsätzlich öffentlich.[12] Interessierte BürgerInnen können damit die Sitzungen vor Ort verfolgen. Allerdings sind auch bei den öffentlichen tagenden Gremien nicht-öffentliche Punkte regelmäßiger Bestandteil der Tagesordnungen. Laut den jeweiligen Rechtsgrundlagen sind sie bei Personalangelegenheiten und Themen, die die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter berühren, vorgesehen. In der Regel enthalten die Rechtsgrundlagen noch einen Passus, nach dem die Räte darüber hinaus in begründeten Ausnahmefällen den Ausschluss der Öffentlichkeit beschließen können. Innerhalb des föderalen Rundfunksystems zeigen sich weiter große Unterschiede, was das Ausmaß der veröffentlichten Informationen angeht. Dafür sind nicht zuletzt unterschiedliche landesgesetzliche Regelungen verantwortlich. Freilich liegt es aber auch an den Rundfunkanstalten und ihren Aufsichtsgremien selbst, dafür zu sorgen, dass Transparenz über ein Minimum hinausgeht – Veröffentlichungsverpflichtungen könnten auch ohne gesetzliche Regelungen in Satzungen festgelegt oder durch gelebte Praxis institutionalisiert werden. Im Interesse der BürgerInnen sollten für alle deutschen Rundfunkanstalten weitgehend identische Transparenz-Regelungen gelten. Gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte im Bereich der Medientransparenz Standards setzen.

Die Qualität von Transparenz bemisst sich nicht zuletzt daran, inwiefern die zur Verfügung gestellten Informationen *gut auffindbar*, *möglichst komplett* und *verständlich aufbereitet* sind.[13] Eine Analyse der online von den deutschen Rundfunkanstalten und ihren Aufsichtsgremien für die Allgemeinheit bereitgestellten Informationen zeigt, dass dies bei weitem nicht immer der Fall ist. Es darf davon ausgegangen werden, dass das Internet für BürgerInnen erste Anlaufstelle für Informationen über die öffentlich-rechtlichen Sender ist. Die Untersuchung stützt sich daher auf einen Vergleich der Informationen, die die neun in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, ZDF, DRadio und DW sowie ihre Aufsichtsgremien im Internet zugänglich machen, mit Stand Oktober 2019. Dazu wurden die Online-Auftritte jeweils einer Dokumentenanalyse unterzogen. Auch eine Analyse der Gesetze und Satzungen, die für die Arbeit der Sender und ihrer Gremien

---

[12] Beim HR tagt allerdings die einmal jährlich stattfindende Hauptversammlung aus Rundfunk- und Verwaltungsrat öffentlich. Der Rundfunkrat kann beschließen, dass über eine Angelegenheit öffentlich beraten wird. Auch der DW-Rundfunkrat kann gemäß DW-Gesetz beschließen, in öffentlichen Sitzungen zu tagen. Der NDR-Staatsvertrag stellt die Sitzungsorganisation in die Maßgabe der Satzung; in der es heißt, dass die Sitzungen nichtöffentlich stattfinden.

[13] Vgl. G. Michener & K. Bersch (2013), „Identifying transparency“, *Information Polity* 18(3), 233-42; A. K. Schnackenberg & E. C. Tomlinson (2016), „Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships”, *Journal of Management* 42(7), 1784-1810. Siehe auch die oben genannten Transparenz-Kriterien der EBU.

grundlegend sind, fließt mit Blick auf darin enthaltene Transparenzpflichten in diese Expertise ein.[14]

Ausgehend von diesen Indikatoren sollen *best*- und *worst-practice*-Beispiele benannt und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, wie Mitglieder der Aufsichtsgremien Transparenzdefiziten entgegenwirken könnten. Das Impulspapier geht zunächst kompakt auf jeweils ausgewählte Befunde zur Transparenz der einzelnen deutschen Anstalten und des ARD-Verbunds ein, bevor zusammenfassend übergeordnete Empfehlungen ausgesprochen werden. Ein abschließender Ausblick ordnet die Ergebnisse in die laufende medienpolitische Debatte über Auftrag und Finanzierung der Öffentlich-Rechtlichen ein. Im Anhang verdeutlichen vergleichende Tabellen die Befunde.

2. Status Quo: Transparenz der deutschen Rundfunkanstalten

2.1 Übergreifende Vorschriften

Neben den Rundfunkgesetzen bzw. Staatsverträgen, die für die Arbeit der einzelnen Anstalten grundlegend sind, regeln auch einige übergreifende Gesetze spezielle Transparenzpflichten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.[15] Dazu zählt der **Rundfunkstaatsvertrag**. Er enthält die Verpflichtung, Satzungen und Richtlinien im Internetauftritt zu veröffentlichen. Die Anstalten müssen zudem alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres Auftrags, die Qualität und Quantität der bestehenden sowie die Schwerpunkte der geplanten Angebote publizieren. In den Geschäftsberichten ist auch der Umfang der Produktionen mit von den Anstalten abhängigen und unabhängigen

[14] Die Geschäftsordnungen der Gremien wurden, obwohl wichtig für deren Arbeit und häufig Öffentlichkeitspflichten konkretisierend, aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht mit in die Analyse einbezogen. Hintergrund ist, dass zum einen nicht alle Gremien ihre Geschäftsordnungen online verfügbar halten; zum anderen, dass nicht alle Gremien per Satzung überhaupt dazu verpflichtet sind, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Diese Analyse hat sich bewusst dafür entschieden, nur solche Dokumente miteinzubeziehen, die auch ohne Weiteres online verfügbar sind. Die Tabellen 2 und 6 im Anhang bieten einen Überblick darüber, welche Gremien ihre Geschäftsordnungen online zum Download anbieten.

[15] Bei den in diesem Abschnitt genannten Regelwerken handelt es sich um zwischen den Ländern geschlossenen Staatsverträge. Die hier aufgeführten Veröffentlichungspflichten gelten also nicht für die nach Bundesrecht errichtete Anstalt Deutsche Welle. Die im Deutsche-Welle-Gesetz festgelegten Veröffentlichungspflichten werden im Abschnitt zu dem Auslandssender aufgeführt.

Produktionsfirmen zu nennen. Außerdem enthält der Rundfunkstaatsvertrag Transparenzregelungen für die sogenannten Drei-Stufen-Tests für neue Angebote und für das Jugendangebot Funk. Einen Beteiligungsbericht haben die Anstalten jährlich ihren Kontrollgremien vorzulegen – eine Pflicht, ihn auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, enthält der Rundfunkstaatsvertrag nicht explizit.

Der **Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag** verpflichtet die in der ARD zusammengeschlossenen Anstalten, ZDF und DRadio zudem, den Länderparlamenten alle zwei Jahre einen Bericht über ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage zu erstatten; eine Veröffentlichung für die Allgemeinheit durch die Anstalten ist auch hier nicht explizit vorgeschrieben.

2.2 Landesrundfunkanstalten

Bayerischer Rundfunk (BR)

Der BR-Rundfunkrat tagt öffentlich, seine Ausschüsse und der Verwaltungsrat treffen sich wie bei allen anderen Rundfunkanstalten unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Nach dem **Bayerischen Rundfunkgesetz** ist die Zusammensetzung des Rundfunkrates, seiner Ausschüsse und des Verwaltungsrates auf den Internetseiten des BR zu veröffentlichen – ebenso wie die Tagesordnungen und Zusammenfassungen der Sitzungen. Der Verwaltungsrat hat jährlich die genehmigte Abrechnung und den vom Intendanten verantworteten Betriebsbericht offenzulegen. Der BR muss alle erbrachten und zugesagten geldwerten Leistungen für Intendant und DirektorInnen publizieren, ebenso die Tarifstrukturen und die vom Verwaltungsrat beschlossenen außertariflichen Vereinbarungen. Im Zusammenhang mit Programmbeschwerden sieht das Gesetz keine Veröffentlichungspflichten vor. Die **Satzung** enthält keine weiteren Transparenzregelungen.

Der Online-Auftritt des **BR-Rundfunkrats** auf den Unternehmensseiten des Senders bietet eine Fotogalerie samt Namen und entsendender Organisation der 50 Mitglieder; weitergehende biografische Informationen finden sich nicht. Das Gremium stellt auf seinen Seiten die Pressemitteilungen des Senders zu den Sitzungen und verabschiedete

Resolutionen zur Verfügung, auch finden sich Anwesenheitslisten der Sitzungen. Auch für die Ausschusssitzungen sind Anwesenheitslisten und Tagesordnungen verfügbar, nicht jedoch Ergebniszusammenfassungen. Der **BR-Verwaltungsrat** bietet neben den gesetzlich vorgesehenen Sitzungszusammenfassungen ebenfalls eine Fotogalerie der Mitglieder, hier allerdings ohne Hinweise auf die sie entsendenden Organisationen und Institutionen; daneben ausgewählte Publikationen und Pressemeldungen des Senders. Anwesenheitslisten bietet der Verwaltungsrat nicht, für seine Ausschüsse stellt er immerhin die Tagesordnungen zur Verfügung, nicht aber Sitzungsergebnisse.

Auf den **Unternehmensseiten des BR** finden sich darüber hinaus vergleichsweise viele Informationen über die Arbeit des Senders. Dazu zählen unter anderem eine Übersicht über die Beteiligungsunternehmen des BR und der Lagebericht. Die Jahresvergütung des Intendanten im vorangegangenen Geschäftsjahr wird einzeln und die der DirektorInnen kumuliert veröffentlicht. Grundsätzlich sind die Unternehmensseiten des BR inklusive der Gremienseiten jedoch nur sehr schwer navigierbar. Statt gebündelt auf wenigen Seiten finden NutzerInnen relevanten Informationen auf zahlreichen, häufig mit nur wenig Text bestückten Unterseiten verteilt, auf denen sie dann noch PDF-Dateien herunterladen müssen. In vielen Fällen wird somit die Empfehlung der EBU, nach der relevante Informationen in weniger als drei Klicks von der Startseite aus erreichbar sein sollen, nicht eingehalten. Hier wäre eine Reduktion auf wenige, dafür übersichtlicher mit ausführlicheren Informationen bestückte Seiten empfehlenswert.

Die BR-Unternehmensseiten bieten kaum Informationen zum Beschwerdemanagement. Wie genau eine förmliche Programmbeschwerde abläuft und ob hier Intendant oder Rundfunkrat erste Ansprechpartner sind, wird somit für die NutzerInnen nicht direkt ersichtlich.[16] Zentrale Übersichten über die im Rundfunkrat behandelten Beschwerden fehlen.

[16] Sie können das Verfahren allenfalls durch die als PDF zur Verfügung gestellten Rechtsvorschriften des Senders nachvollziehen.

FAZIT BR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…ausführlicher über das Beschwerdemanagement kommuniziert wird.

…mehr Informationen zu den biografischen Hintergründen der Mitglieder bereitgestellt werden.

…der BR seine Unternehmensseiten besser navigierbar gestaltet und relevante Informationen somit schneller und unkomplizierter auffindbar werden.

Hessischer Rundfunk (HR)

Der HR-Rundfunkrat zählt zu den wenigen, die noch grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen – mit Ausnahme der jährlichen Hauptversammlung. Nach dem **HR-Gesetz** „kann“ der Rundfunkrat jedoch öffentlich tagen; die **Satzung** regelt, dass der Rat jeweils mit einfacher Mehrheit beschließen kann, dass über eine Angelegenheit öffentlich beraten wird. Online zu publizieren sind laut Gesetz die Strukturen des Senders, die Zusammensetzung seiner Organe und deren Ausschüsse ebenso wie die Höhe von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern für die Gremienmitglieder. Beide Gremien müssen Tagesordnungen und zeitnah Zusammenfassungen der Sitzungen von Plenum und Ausschüssen publizieren. Dem Verwaltungsrat obliegt es, die genehmigte Jahresrechnung des Senders bekanntzugeben. Bezüge von Intendant und DirektorInnen sind im Jahresbericht zu veröffentlichen; dazu zählen neben der Grundvergütung unter anderem auch Leistungen, die sie aus Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsunternehmen erhalten. Tarifstrukturen und außer- wie übertarifliche Regelungen müssen im Geschäftsbericht publiziert werden.

Der **HR-Rundfunkrat** unterhält einen eigenen, von den Unternehmensseiten weitgehend losgelösten Internetauftritt. Er bündelt zentral und vergleichsweise übersichtlich und gut navigierbar Informationen zu aktuellen Themen im Gremium, Sitzungen, Aufgaben und Mitgliedern. Die gesetzlich vorgeschriebenen Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse sind im Vergleich zu den Gremien anderer Anstalten relativ knapp gehalten, was für Ausschüsse wie Plenum gilt. Lobenswert ist, dass jedes Rundfunkratsmitglied mit einem kurzen Lebenslauf vorgestellt wird. Zudem fällt das im Vergleich zu vielen anderen Anstalten detailliert erklärte Prozedere bei Programmbeschwerden auf. Eine zentrale, quantitative und/oder qualitative Übersicht zu

den im Rundfunkrat behandelten Beschwerdeverfahren sucht man jedoch vergebens; Informationen zu den behandelten Beschwerden kann man nur in den Ergebniszusammenfassungen der einzelnen Sitzungen finden.

Die Seiten des **HR-Verwaltungsrats** sind dagegen in die Unternehmensseiten eingegliedert. Sie bieten unter anderem ebenfalls Lebensläufe der Mitglieder. Anwesenheitslisten der Gremienmitglieder werden für Rundfunk- und Verwaltungsrat nicht veröffentlicht, was ja auch in Gesetz oder Satzung nicht explizit vorgesehen ist.

Die **HR-Unternehmensseiten** weisen wiederum eine Vielzahl von Informationen aus. Die meisten sind in wenigen Klicks verfügbar. Positiv zu erwähnen ist eine sehr ausführliche Übersicht über die Verwendung der vom HR eingenommenen Rundfunkbeiträge. Der Sender bietet unter anderem seinen jährlichen Beteiligungsbericht zum Download an.

FAZIT HR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Rundfunkrat grundsätzlich öffentlich tagt und noch ausführlicher und verständlicher über die Ergebnisse seiner Sitzungen informiert.

…umfassender über Programmbeschwerden und den Ausgang der Verfahren kommuniziert wird.

Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)

Der MDR-Rundfunkrat hat im April 2019 nach mehrjähriger Diskussion beschlossen, künftig öffentlich zu tagen. Zum ersten Mal traf sich das Gremium nach einer entsprechenden Änderung der MDR-Satzung im September 2019 vor Publikum.[17] Eine Änderung des **MDR-Staatsvertrags** war hierfür nicht notwendig, weil das Gesetz Regelungen zu den Sitzungen ins Ermessen der Satzung stellt. Der zuletzt 2018 mit Blick auf die Vorgaben der EU-Datenschutzgrundverordnung novellierte, aber im Wesentlichen noch

[17] V. Nünning (2019), „Mehr Transparenz beim MDR: Rundfunkrat tagt künftig öffentlich“, *Medienkorrespondenz.de,* 25. April, https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/mehr-transparenz-beim-mdr-rundfunkrat-tagt-kuenftig-oeffentlich.html; MDR-Rundfunkrat (2019), „Sitzung des MDR-Rundfunkrates am 23. September 2019 erstmals öffentlich“, https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/presseinfo-oeffentliche-sitzung-100.html, beide zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

aus dem Jahr 1991 stammende Staatsvertrag enthält im Vergleich zu den Gesetzesgrundlagen anderer Rundfunkanstalten vergleichsweise wenige Publizitätspflichten. Vorgeschrieben ist hier lediglich die Publikation von Jahresabschluss und wesentlichen Teilen des Geschäftsberichts sowie eines Verhaltenskodex, sofern sich der MDR einen solchen gibt. Keine Aussagen trifft das Gesetz etwa zur Transparenz über die Vergütungen der Geschäftsleitung. Auch die **Satzung** sieht – von den Neuregelungen zur Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen abgesehen – keine wesentlichen weiteren Transparenzpflichten vor. Dennoch publizieren sowohl die Gremien als auch die Anstalt selbst auf freiwilliger Basis über diese Bestimmungen hinausgehende Informationen, die zumindest teilweise den Publikationspflichten entsprechen, wie sie für manch andere Anstalt gesetzlich festgelegt sind.

Die Seiten des **MDR-Rundfunkrates** sind losgelöst vom Unternehmensauftritt. Zumindest für die Sitzungen des Plenums finden sich, obwohl gesetzlich nicht vorgesehen, Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse. Für die Ausschüsse gilt das nicht. Die Rundfunkratsmitglieder werden knapp mit Fotos und entsendender Organisation vorgestellt, weitergehende biografische Informationen gibt es ebenso wenig wie Anwesenheitslisten. Aus Publikumssicht zu begrüßen ist die detailreiche Erklärung des Beschwerdeverfahrens. Auf einer „Fragen und Antworten“-Seite nennt das Gremium auch die Höhe der gezahlten Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder.

Der **MDR-Verwaltungsrat** verfügt ebenfalls über einen eigenständigen Online-Auftritt mit zwar grundsätzlich ähnlich gelagerter Informationspolitik, dafür aber ohne Sitzungstransparenz. So gibt es weder Informationen zu Terminen und Tagesordnungen noch Zusammenfassungen der behandelten Themen. Allenfalls aus den Pressemitteilungen, die jedoch nicht für jede Sitzung verfügbar sind, lassen sich einzelne Schwerpunkte herauslesen. Hier hinkt das Gremium – wohl auch mangels entsprechender gesetzlicher Vorgaben – manch anderem Verwaltungsrat im ARD-Verbund hinterher.

Auf seinen **Unternehmensseiten** bietet der **MDR** eine Fülle von Informationen, zum Zeitpunkt der Analyse etwa die redaktionellen Konzepte zu den Landtagswahlen in Thüringen und Sachsen 2019. Auch ohne entsprechende gesetzliche Verpflichtung findet sich dort die Höhe der jährlichen Vergütungen der Intendantin, nicht jedoch der

DirektorInnen.[18] Ebenso ist eine Liste der kommerziellen Beteiligungen der Anstalt verfügbar. Zudem stellt der MDR auf einer Übersichtsseite verschiedene Publikationen zur Verfügung; darunter sämtliche Geschäftsberichte seit 2007, den alle drei Jahre neu aufgestellten Entwicklungsplan oder den Produzenten- und Vergabebericht. Gerade im Vergleich zu den Seiten anderer Sender finden sich diese Publikationen zentral gebündelt statt verteilt auf viele, nicht zwangsläufig miteinander verknüpfte Unterseiten. Der Beteiligungsbericht mit der Übersicht über die kommerziellen Aktivitäten des Senders findet sich jedoch über eine andere Unterseite. Im Bereich der Finanztransparenz stellt der MDR neben Erträgen und Aufwendungen des Senders und Informationen zur Verwendung der Rundfunkbeiträge beispielhaft ausgewählte Herstellungskosten für einzelne Formate dar. Insgesamt könnten die MDR-Unternehmensseiten noch etwas besser navigierbar sein.

FAZIT MDR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Verwaltungsrat über seine Tagesordnungen und die Sitzungsergebnisse online ausführlicher informiert.

…der Rundfunkrat biografische Informationen für alle Mitglieder und Anwesenheitslisten der Sitzungen zur Verfügung stellt.

…weitere Transparenzpflichten in die Rechtsgrundlagen der Anstalt aufgenommen werden, etwa zur Vergütung der Geschäftsleitung.

Norddeutscher Rundfunk (NDR)

Der Rundfunkrat des NDR tagt nichtöffentlich. Der **NDR-Staatsvertrag** fällt in Sachen Transparenzvorschriften hinter den nicht zuletzt im Lichte des „ZDF-Urteils“ geänderten Regelwerken einiger anderer Anstalten zurück. Das Gesetz entspricht weitgehend der im Jahr 2005 verabschiedeten Fassung. Eine Änderung des Staatsvertrages nach dem „ZDF-Urteil“ war mit Blick auf die Zusammensetzung der Gremien nicht nötig, da diese bereits vor der Verfassungsgerichtsentscheidung der darin festgelegten Quote für

[18] Über die ARD-weiten Transparenzseiten ist jedoch zumindest das durchschnittliche Monatsgehalt (Grundvergütung) der MDR-DirektorInnen verfügbar.

Staatsvertreter entsprochen hat.[19] Für die Arbeit der Aufsichtsgremien setzt der Staatsvertrag grundsätzlich keine Veröffentlichungspflichten, der Sender selbst muss demnach die Richtlinien zur Ausgestaltung seines Programmauftrags und den Bericht über dessen Erfüllung ebenso publizieren wie Jahresabschluss und eine Zusammenfassung der wesentlichen Teile des Geschäftsberichts. Aussagen zur Gehältertransparenz der Geschäftsleitung trifft das Gesetz nicht.

Dahingegen konkretisiert die zuletzt 2014 geänderte **NDR-Satzung** die Öffentlichkeitspflichten der Gremien und führt hier doch ein „neueren" Transparenzvorstellungen teilweise entsprechendes Reglement ein: Demnach werden die Tagesordnungen des Rundfunkrats, der Landesrundfunkräte und des Verwaltungsrats ebenso veröffentlicht wie eine Zusammenfassung von Sitzungs- und Beratungsergebnissen, was aber nicht für die Ausschüsse gilt. Eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Sitzungsgeldern, Aufwandsentschädigungen und Anwesenheitslisten enthalten weder Staatsvertrag noch Satzung.

Zumindest Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen werden dennoch auf den Seiten des **NDR-Rundfunkrates** im Onlineauftritt des Senders genannt. Knappe Lebensläufe finden sich dort nur für die Vorstandsmitglieder, es gibt aber immerhin die Möglichkeit, sämtliche Mitglieder über ein Mailformular persönlich zu kontaktieren. Der **NDR-Verwaltungsrat** bietet dies ebenfalls an. Insgesamt bleiben die Seiten beider Gremien jedoch hinsichtlich Quantität und Qualität der gebotenen Informationen hinter vielen anderen Gremien im ARD-Verbund zurück. Tagesordnungen und Sitzungsergebnisse aller Gremien – Rundfunkrat, Landesrundfunkräte, Verwaltungsrat – sind lediglich für die jeweils aktuelle Sitzung eingestellt, ein Archiv wird nicht vorgehalten und somit nur ein Minimum an Informationen angeboten.

Die **Unternehmensseiten des NDR** präsentieren sich insgesamt als schwer navigierbar, die Aufwandsentschädigungen der Rundfunkratsmitglieder findet man etwa über eine Seite, die eigentlich die Vorstandsmitglieder des Gremiums vorstellt. Eine Unterseite präsentiert Geschäftsberichte (ab 2005), Leitlinien für Programmgestaltung und

---

[19] Im Zuge der Umsetzung der Vorschriften der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) im Jahr 2018 schlossen die vier NDR-Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen einen separaten NDR-Datenschutz-Staatsvertrag, mit dem die früheren Vorschriften im NDR-Staatsvertrag zum Thema Datenschutz aufgehoben wurden. Weitere Änderungen im Staatsvertrag wurden seit 2005 nicht vorgenommen.

den Bericht des Senders für die Länderparlamente. Eine gesonderte und nach verschiedenen Indikatoren aufgeschlüsselte Übersicht über die Bezüge von Intendant und DirektorInnen findet sich dagegen – wohl auch mangels gesetzlicher Vorgaben – nicht, eine Unterseite präsentiert das Gehalt des Intendanten und das Durchschnittsgehalt der DirektorInnen im Jahr 2012.[20] Die einzelnen Schritte in einem formellen Beschwerdeverfahren werden nicht erklärt, immerhin können Beschwerden aber direkt via Online-Maske eingegeben werden.

Der Sender klärt zudem unter anderem über die durchschnittlichen Produktionskosten für einzelne Formate wie „Tagesschau“ oder „Tatort“ und Bedingungen für die Vergabe von Auftragsproduktionen auf. Auch eine vierseitige Kurzfassung des Produzentenberichts findet sich auf den Seiten. Insgesamt warten die NDR-Seiten mit einer vergleichsweise großen Zahl an Informationen über den Sender auf. Die nicht-intuitive Menüführung erschwert jedoch die Auffindbarkeit der einzelnen Informationen drastisch. Der Online-Auftritt bleibt somit hinter den Empfehlungen der EBU zurück.

FAZIT NDR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Rundfunkrat künftig öffentlich tagt.

…in Staatsvertrag und Satzung weitergehende Transparenzpflichten aufgenommen werden.

…die Gremien online ausführlicher über ihre Arbeit informieren und etwa mehr Informationen zu Sitzungsinhalten und dem biografischen Hintergrund der Mitglieder bieten sowie ein Archiv ihrer Sitzungsergebnisse vorhalten.

Radio Bremen (RB)

Bei Radio Bremen tagt nicht nur der Rundfunkrat öffentlich, die kleinste Anstalt im ARD-Verbund und ihre Intendantin sind auch per Gesetz verpflichtet, für größtmögliche

[20] Die aktuellen Zahlen sind jedoch über die ARD-weiten Transparenzseiten abrufbar (Jahresgehalt des Intendanten und durchschnittliches Monatsgehalt der DirektorInnen).

Transparenz der Öffentlichkeit gegenüber zu sorgen. Das **Radio-Bremen-Gesetz** sieht die Online-Veröffentlichung von Satzungen, Richtlinien, Selbstverpflichtungen und Beschlüssen von wesentlicher Bedeutung vor. Besonders weitgehend ist die Regelung in Sachen öffentliche Rundfunkratssitzungen: Hier sollen laut Gesetz nicht Zusammenfassungen veröffentlicht werden, sondern Protokolle. RB ist die einzige Anstalt, die dazu explizit per Gesetz verpflichtet ist. Das ist lobenswert; es führt allerdings dazu, dass ein Überblick über die wichtigsten Themen erst nach Genehmigung des Protokolls in der darauffolgenden Rundfunkratssitzung verfügbar ist, also in der Regel frühestens rund ein Vierteljahr später. Auch Anwesenheitslisten müssen publiziert werden.

Für Ausschüsse und Verwaltungsrat sieht das Gesetz Zusammenfassungen über die wesentlichen Ergebnisse vor. Stimmt der Verwaltungsrat außertariflichen Anstellungsverträgen zu, muss diese Zusammenfassung unter Namensnennung auch die Vergütung und vertraglich vereinbarte Zusatzleistungen enthalten. Eine analoge Regelung gilt für zustimmungspflichtige Verträge mit freien MitarbeiterInnen. Radio Bremen muss einen Entwicklungsbericht für jedes neue Geschäftsjahr, den Jahresabschluss und eine Zusammenfassung der wesentlichen Teile des Konzernlageberichts publizieren sowie alle kommerziellen Beteiligungen online darstellen. Die Bezüge von Intendantin und DirektorInnen sind unter Namensnennung zu veröffentlichen. Anders als die gesetzlichen Grundlagen der anderen deutschen Rundfunkanstalten mit Ausnahme des WDR enthält das Radio-Bremen-Gesetz außerdem Transparenzpflichten zur Beschwerdebehandlung: Zu jeder Rundfunkratssitzung legt die Anstalt einen Bericht über die eingegangenen Beschwerden und wesentlichen Eingaben vor, der auch im Netz veröffentlicht werden muss. Zudem muss RB online auf die Möglichkeit von Eingaben deutlich hinweisen.

Über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus bietet der **RB-Rundfunkrat** auf seinen Seiten Informationen über die Höhe von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern an. Lebensläufe oder andere weiterführende Informationen zu den Rundfunkratsmitgliedern finden sich mit Ausnahme des Vorsitzenden nicht; dafür allerdings Namen, Fotos, die entsendende Organisation und der vom jeweiligen Mitglied ausgeübte Beruf. Genauso verfährt der **RB-Verwaltungsrat.**

Auf seinen **Unternehmensseiten** legt **Radio Bremen** unter anderem seine journalistischen Grundsätze dar. Das Informationsangebot ist vergleichsweise gut

navigierbar, könnte aber noch einfacher strukturiert werden. Trotz gesetzlich vorgeschriebener Berichtspflichten über Beschwerden und Eingaben wird das komplette Beschwerdeverfahren nirgendwo detailliert beschrieben. Auch eine zentrale, qualitative wie quantitative Übersicht über die im Rundfunkrat weiterbehandelten Beschwerden und die abschließenden Entscheidungen findet sich nicht.

FAZIT RB: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…das Beschwerdeverfahren umfassender dargestellt wird und die Weiterbehandlung der Beschwerden im Rundfunkrat systematisch dargelegt wird.

…mehr Informationen zu biografischen Hintergründen der Mitglieder bereitgestellt werden.

Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)

Der Rundfunkrat tagt wie im **RBB-Staatsvertrag** festgeschrieben öffentlich. Die Intendantenstelle ist laut dem Staatsvertrag öffentlich auszuschreiben. Darüber hinaus enthält der Staatsvertrag keine über die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags hinausgehenden Veröffentlichungspflichten; auch die **Satzung** fügt keine wesentlichen Vorgaben hinzu. Der RBB hat im Kreis der deutschen Rundfunkanstalten insofern mit die wenigsten gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorgaben in Sachen Transparenz; die Veröffentlichung etwa der Bezüge der Geschäftsleitung oder von Ergebnissen der Gremiensitzungen ist nicht vorgegeben.

Der **RBB-Rundfunkrat** stellt trotz der fehlenden rechtlichen Verpflichtung Protokolle seiner Sitzungen online zur Verfügung, in denen sich auch Teilnahmelisten finden. Anders als bei den meisten anderen Rundfunkanstalten finden sich auf seinem von den RBB-Seiten losgelösten Internetauftritt allerdings keine Tagesordnungen der Sitzungen; die Protokolle werden folgelogisch erst nach ihrer Genehmigung in der darauffolgenden Sitzung eingestellt. Das interessierte Publikum kann sich somit im Voraus

gar nicht und im Nachhinein nur verzögert über die behandelten Themen und gefassten Beschlüsse informieren, sofern sie nicht über Pressemitteilungen oder anderweitig bekannt gegeben werden. Die Mitglieder werden mit Ausnahme der Vorsitzenden und ihres Stellvertreters nicht per Lebenslauf vorgestellt, dafür mit Foto und Hinweis auf die entsendende Organisation. Zudem finden sich knappe Informationen zu den Ausschüssen und ihren Mitgliedern, nicht aber Tagesordnungen und Zusammenfassungen ihrer Beratungen oder Anwesenheitslisten.

Der **RBB-Verwaltungsrat** unterhält keinen losgelösten Online-Auftritt, sondern stellt sich auf den Unternehmensseiten vor. Hier finden sich keinerlei Informationen zu Sitzungen, sei es in Form von Terminübersichten, Tagesordnungen, Anwesenheitslisten oder Zusammenfassungen. Informiert wird lediglich knapp über Zusammensetzung, Aufgaben und Mitglieder. Weitergehende biografische Informationen sucht man dort vergebens. Damit bleiben die Seiten der RBB-Kontrollgremien deutlich hinter der Mehrheit ihrer Gegenstücke in den anderen deutschen Rundfunkanstalten zurück.

Die **RBB-Unternehmensseiten** informieren detailliert und mit Grafik über den Ablauf des Beschwerdeverfahrens. Gebündelte Übersichten über eingegangene Beschwerden und die Ergebnisse der Prüfung sind jedoch auch hier nicht verfügbar. Die Anstalt bietet zudem eine Übersicht über das monatliche Bruttogehalt der Intendantin und die durchschnittlichen Monatsgehälter der Geschäftsleitungsmitglieder und weiterer Führungspositionen. Zudem finden sich die Tarifstrukturen verschiedener für den RBB tätiger Berufsgruppen. Der RBB präsentiert zudem ausgewählte Daten aus dem Wirtschaftsplan für das laufende Jahr, eine Zusammenfassung seiner Compliance-Richtlinie und stellt seinen Beteiligungsbericht aus dem Jahr 2016 zur Verfügung. Ein Geschäftsbericht findet sich nicht, dafür die Ertrags- und Aufwandsrechnungen der vergangenen Jahre. Insgesamt ist der Unternehmensauftritt vergleichsweise leicht navigierbar und übersichtlich.

FAZIT RBB: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…Rundfunk- und insbesondere auch Verwaltungsrat umfassender und zeitnah über Sitzungsinhalte, Beratungsergebnisse und die Biografien ihrer Mitglieder informieren.

…weitere Transparenzpflichten in die Rechtsgrundlagen der Anstalt aufgenommen werden, die mindestens dem Standard der meisten anderen vergleichbaren Regelwerke entsprechen.

Saarländischer Rundfunk (SR)

Der SR-Rundfunkrat tagt öffentlich. Das **Saarländische Mediengesetz** verpflichtet das Gremium, seine Zusammensetzung und die seiner Ausschüsse ebenso zu publizieren wie die Tagesordnungen. Nach den Sitzungen müssen Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse und Anwesenheitslisten zugänglich gemacht werden. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder sind der Höhe nach zu veröffentlichen. Für den Verwaltungsrat gelten keine entsprechenden Publikationspflichten. Der SR ist nach dem Gesetz dazu angehalten, seinen Programmauftrag in zu veröffentlichenden Richtlinien näher auszugestalten. Der Intendant veröffentlicht eine Gesamtübersicht über den Jahresabschluss und wesentliche Teile des Geschäftsberichts. Eine Verpflichtung zur Offenlegung der Bezüge der Geschäftsleitung enthält das Gesetz nicht. Die **Satzung** des SR präzisiert die Öffentlichkeitsregeln für den Rundfunkrat, zum Verwaltungsrat oder zur Anstalt selbst enthält sie keine weiteren wesentlichen Transparenz-Bestimmungen.

Der **SR-Rundfunkrat** präsentiert Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder gleich auf seiner Startseite. Die Mitglieder stellen sich mit Namen, entsendender Organisation und teilweise auch mit Bildern vor, lediglich über den Vorsitzenden gibt es einen knappen biografischen Text. Das Gremium stellt über die Bestimmungen im Mediengesetz hinausgehend statt einer bloßen Zusammenfassung der Ergebnisse ausführliche Protokolle seiner Plenumssitzungen zur Verfügung, in denen sich auch Anwesenheitslisten befinden. Hierbei muss aber wiederum auf die Genehmigung der Protokolle in der darauffolgenden Sitzung gewartet werden. Somit bleibt die auch vom

Bundesverfassungsgericht geforderte zeitnahe Unterrichtung der Öffentlichkeit – abgesehen von der Information via Pressemeldungen – aus. Die Tagesordnungen finden sich auf den Internetseiten des Gremiums nicht.

Der **SR-Verwaltungsrat** stellt immerhin seinen halbjährlichen Bericht an den Rundfunkrat online, in dem der Vorsitzende über aktuelle Schwerpunkte berichtet. Darin finden sich – trotz fehlender Verpflichtung in Mediengesetz oder Satzung – auch die Anwesenheitslisten der einzelnen Sitzungen. Ebenfalls präsentiert die Seite die Tagesordnung der jeweils aktuellen Sitzung und eine Übersicht über alle Sitzungstermine des laufenden Jahres. Die Mitglieder werden mit kurzen Biografien vorgestellt. Das Gremium stellt zudem die Besetzung seines einzigen ständigen Ausschusses dar.

Die **Unternehmensseiten des SR** sind eher verschachtelt gestaltet und warten mit einer komplexeren Menüstruktur auf. Auch hier werden NutzerInnen auf zahlreiche Unterseiten weitergeleitet, eine klare Struktur ist nicht erkennbar. Im Bericht an die Öffentlichkeit finden sich auch ein erläuterter Jahresabschluss und der Lagebericht. Eine Erklärung des Prozederes bei Beschwerden gibt es nicht, auch über die Bezüge der Geschäftsleitung finden sich auf den SR-eigenen Seiten keine Informationen.[21] Die Seite mit der Übersicht über die Beteiligungen stammt ausweislich des Datumsstempels aus dem Jahr 2004. Insgesamt erreichen die Unternehmensseiten des SR mit Blick auf das organisationale Handeln der Anstalt nicht die Quantität und Qualität an Informationen, wie sie viele andere Rundfunkanstalten inzwischen online bieten.

FAZIT SR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…Verwaltungs- und Rundfunkrat schneller über Sitzungsinhalte und Beratungsergebnisse informieren.

…umfassendere Transparenzpflichten in die Rechtsgrundlagen der Anstalt aufgenommen werden, etwa mit Blick auf die Vergütung der Geschäftsleitung.

…der Sender seine Unternehmensseiten besser navigierbar gestaltet und mit mehr Informationen bestückt.

---

[21] Diese sind wiederum über die ARD-weiten Transparenzseiten zu finden (Jahresgehalt des Intendanten und durchschnittliches Monatsgehalt der DirektorInnen).

Südwestrundfunk (SWR)

Der Rundfunkrat tagt öffentlich. Der **SWR-Staatsvertrag** sieht unter anderem eine Veröffentlichung der Organisationsstrukturen sowie der Zusammensetzung der Organe und ihrer Ausschüsse vor. Die Tagesordnungen, Beratungsgrundlagen und Zusammenfassungen wesentlicher Ergebnisse von öffentlichen Sitzungen des Rundfunkrates und der Landesrundfunkräte sind zu veröffentlichen, dasselbe gilt für die Tagesordnungen und Zusammenfassungen wesentlicher Ergebnisse der Verwaltungsratssitzungen. Für Ausschusssitzungen und nichtöffentliche Zusammenkünfte von Rundfunkrat und Landesrundfunkräten muss zumindest die Tagesordnung zugänglich gemacht werden.

Der SWR muss eine Gesamtübersicht über den Jahresabschluss und eine Zusammenfassung wesentlicher Teile des Geschäftsberichts ebenso publizieren wie eine Übersicht über die Bezüge der Mitglieder der Geschäftsleitung gemäß den Vorschriften für Kapitalgesellschaften. Anders als alle anderen hier untersuchten gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Anstalten sieht der Staatsvertrag eine Darstellung von Beschwerderecht und -verfahren auf den SWR-Webseiten vor; Pflichten zur Veröffentlichung regelmäßiger Berichte über Beschwerden gibt es jedoch nicht. Die **Hauptsatzung** der Anstalt ergänzt eine Pflicht zur Offenlegung von Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen der Gremienmitglieder.

Der **SWR-Rundfunkrat** bietet für seinen Vorsitzenden sowie für die Vorsitzenden der beiden Landesrundfunkräte Biografien an. Die anderen Mitglieder werden mit Foto, entsendender Organisation sowie Zugehörigkeit zu den Ausschüssen vorgestellt. Analog verfährt der **SWR-Verwaltungsrat**. Statt der im Staatsvertrag vorgesehenen Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse bietet der Rundfunkrat ausführliche Protokolle der Sitzungen von Plenum und Landesrundfunkräten an, wieder mit der Folge, dass diese erst nach Genehmigung publiziert werden können. Aktueller sind die Angaben zu den Sitzungen des Verwaltungsrats, der Ergebniszusammenfassungen online stellt. Gemäß den gesetzlichen Vorgaben stellt der Rundfunkrat das Beschwerdeverfahren vergleichsweise ausführlich dar.

Auf den **SWR-Unternehmensseiten** finden sich unter anderem der Beteiligungsbericht und eine bündige Übersicht der kommerziellen Aktivitäten wie auch der Produzentenbericht des Senders. Neben den gesetzlich vorgesehenen Publikationen stellt der SWR unter anderem einen Bericht über die Aus- und Fortbildung im Sender zur Verfügung. Die Bezüge des Intendanten und die Gesamtbezüge der Geschäftsleitung finden sich in einem herunterladbaren Teil des Jahresabschlusses 2018. Tarifstrukturen und Übersichten zu übertariflichen Regelungen werden nicht geboten. Die Inhalte der Anstalt wie der Gremien sind auf viele Unterseiten verteilt und somit nicht immer schnell von der Startseite oder zentralen Übersichtsseiten aus erreichbar.

FAZIT SWR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Rundfunkrat neben den Protokollen zusätzlich zeitnah Zusammenfassungen seiner Sitzungen anbietet.

…die Online-Auftritte von Gremien und Unternehmen übersichtlicher gestaltet und relevante Informationen somit besser auffindbar werden.

Westdeutscher Rundfunk (WDR)

Der Rundfunkrat der größten ARD-Anstalt tagt öffentlich. Das **WDR-Gesetz** legt der Anstalt vergleichsweise umfangreiche Transparenzpflichten auf. Seinen jährlichen Produzentenbericht muss der WDR „quantifiziert, qualifiziert und detailliert“ in seinem Online-Angebot bereitstellen. Der vierteljährliche Beschwerdebericht des Intendanten muss ebenso im Netz auffindbar sein. Der Sender ist zudem angehalten, regelmäßig selbst im Programm über Eingaben, Beschwerden und Anregungen zu berichten. Wie auch das Radio-Bremen-Gesetz verpflichtet das Regelwerk aus NRW die Rundfunkanstalt dazu, für größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu sorgen. Die Organisationsstruktur muss inklusive der Gremien und ihrer Ausschüsse offengelegt werden, publiziert werden sollen auch alle vom Gesetz vorgesehenen Berichte, etwa der

Beteiligungsbericht.[22] Bekannt gegeben werden müssen die Bezüge von Intendant und DirektorInnen unter Namensnennung, strukturiert dargelegt die Tarifstrukturen und außer- wie übertariflichen Vereinbarungen. Die Publikationspflicht erstreckt sich auch auf den Jahresabschluss und eine Zusammenfassung wesentlicher Teile des Geschäftsberichts.

Der Rundfunkrat hat die Anwesenheitslisten von Ausschüssen und Plenum ebenso zu veröffentlichen wie die Tagesordnungen, Beschlüsse und Ergebnisse der öffentlichen Plenumssitzungen. Für den Verwaltungsrat gibt es keine entsprechenden Regelungen. Alle Gremienmitglieder sind nach dem NRW-Korruptionsbekämpfungsgesetz zudem verpflichtet, einmal im Jahr eine Selbstauskunft über Tätigkeiten zum Beispiel in anderen Aufsichtsgremien und Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Institutionen abzugeben, die ebenfalls online veröffentlicht werden muss. Die **Satzung** präzisiert die Öffentlichkeitspflichten.

Der **WDR-Rundfunkrat** bietet auf seinen Seiten nicht einfach nur Tagesordnungen, sondern einen detaillierten Ausblick auf die anstehende Sitzung des Plenums. Hier werden die Inhalte der Treffen auch für nicht sachkundige Interessierte per Fließtext erklärt. Seine Mitglieder und deren Stellvertreter stellt das Gremium mit ausführlichen Lebensläufen vor, zum Download stehen Stellungnahmen des Rundfunkrates wie auch von ihm beauftragte Gutachten. Zudem werden die Rechtsgrundlagen für die entsendungsberechtigen Organisationen erklärt. Ein Newsletter informiert interessierte BürgerInnen jeweils nach den Sitzungen per Mail und im Online-Angebot über die behandelten Themen, nach Genehmigung der Protokolle wird auch eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Beschlüsse veröffentlicht, die für den Zeitraum ab 2014 online verfügbar sind. Insgesamt bietet der Rundfunkrat damit – auch schon aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen – auf seinen vergleichsweise einfach navigierbaren Seiten deutlich mehr Informationen als die meisten anderen Kontrollgremien im deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Auf den Seiten des **WDR-Verwaltungsrates** zeigt sich ein diametral entgegengesetztes Bild – wohl auch aufgrund fehlender gesetzlicher Bestimmungen. Dort finden sich neben einer kurzen Vorstellung der Aufgaben lediglich Namen, Fotos und Lebensläufe der Mitglieder, aber keine weiteren Dokumente oder Informationen zu

[22] Als einzige Ausnahme von dieser Regel erwähnt das Gesetz explizit den jährlichen Bericht über die Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder anderen Dritten.

einzelnen Sitzungen. Der WDR-Verwaltungsrat bleibt damit in Sachen Informationsweitergabe hinter seinen Gegenstücken in vielen anderen Sendern zurück.

Die **Unternehmensseiten des WDR** warten schon aufgrund der gesetzlichen Pflichten mit einer überdurchschnittlich großen Fülle an Informationen auf – neben dem Geschäftsbericht etwa eine Übersicht über das Budget des laufenden Jahres. Die Navigierbarkeit wird jedoch durch Weiterleitung auf eine Vielzahl von Unterseiten erschwert, was sich negativ auf die Auffindbarkeit dieser Informationen auswirkt. So werden die verschiedenen Schritte des Beschwerdeverfahren auf mehrere Seiten verteilt erklärt.

FAZIT WDR: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Verwaltungsrat über seine Tagesordnungen und die behandelten Themen online ausführlicher informiert und Transparenzpflichten für seine Arbeit in die Rechtsgrundlagen aufgenommen werden.

…der Rundfunkrat neben Newslettern und Zusammenfassungen von Sitzungsergebnissen auch komplette Protokolle anbietet.

…die Anstalt ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten im Internet gebündelter und auf besser navigierbaren Seiten nachkommt.

2.3 Transparenz im ARD-Verbund

Für die Öffentlichkeit ist auch die ARD-weite[23] Transparenz von großer Bedeutung – sei es für die Gemeinschaftseinrichtungen, Das Erste und weitere Gemeinschaftsangebote oder über die von den Landesrundfunkanstalten (LRA) gemeinsam getroffenen Entscheidungen. Umso frappierender ist, dass die Rechtsgrundlagen des Senderverbunds in Sachen Öffentlichkeitspflichten hinter den Regelungen für die meisten einzelnen LRA zurückbleiben. So machen weder **ARD-Staatsvertrag** noch **ARD-Satzung**

[23] Zwar gehört auch die Deutsche Welle grundsätzlich zum ARD-Verbund, aufgrund ihrer Sonderstellung als Anstalt des Bundesrechts und Auslandssender soll der Fokus hier jedoch lediglich auf der ARD als Verbund der Landesrundfunkanstalten liegen.

Aussagen dazu, ob bzw. wie Mitgliederversammlung oder Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) über ihre Arbeit informieren sollen. Auch der **ARD-Fernsehvertrag**, der die Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten für das Gemeinschaftsprogramm regelt, gibt der Fernsehprogrammkonferenz und dem Programmbeirat keinerlei Berichtspflichten gegenüber der Öffentlichkeit auf. Die **„Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm ‚Erstes Deutsches Fernsehen' und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten"** sehen einen alle zwei Jahre vorzulegenden Bericht über die Auftragserfüllung der Gemeinschaftsangebote, deren Quantität und Qualität sowie von Programm-Leitlinien vor. Der Bericht wird getrennt für Das Erste und für die Telemedienangebote vorgelegt. Für Beschwerden gegen Beiträge in Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten ist die jeweils einbringende Rundfunkanstalt zuständig; insofern gelten die Beschwerdetransparenzregelungen der einzelnen LRA – was die Notwendigkeit, sie für alle Anstalten anzugleichen, unterstreicht, denn für im Gemeinschaftsprogramm gezeigte Beiträge sollten mithin identische Regelungen gelten.

Die **ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz** (GVK) tagt nichtöffentlich. Auf ihrem Internetauftritt veröffentlicht sie unter anderem einen Überblick über ihre Aufgaben, die aktuellen Sitzungstermine, ihre beiden Ausschüsse sowie die Namen und Fotos ihrer Mitglieder und Stellungnahmen zu Konsultationsverfahren und medienpolitischen Themen. Zusammenfassungen ihrer Plenar- bzw. Ausschusssitzungen, Anwesenheitslisten, Tagesordnungen oder gar Protokolle sucht man jedoch vergebens. Da die GVK in beratender Funktion an der Haushalts- und Finanzplanung der ARD-Gemeinschaftseinrichtungen wie auch der gemeinschaftlichen Beteiligungen mitwirkt sowie zu Strukturfragen der ARD-Programme und rundfunkpolitischen Grundsatzfragen Stellung nimmt, wäre hier mehr Transparenz wünschenswert.

Freilich weniger Aufsichtsgremium im engeren Sinn, sondern rein beratend tätig ist der **ARD-Programmbeirat**, in den jeder Rundfunkrat eine Vertreterin schickt. Seine Arbeit ist dennoch von öffentlichem Interesse, wirkt er doch an Programmfragen des Ersten wie auch der weiteren Gemeinschaftsprogramme mit und könnte somit auch als Stimme der ZuschauerInnen verstanden werden. Zwar berichtet der Programmbeirat auf seinem Internetauftritt umfassend über seine Aufgaben, stellt seine Mitglieder vor und nennt die Sitzungstermine und -themen im laufenden Jahr. Allerdings erfahren die NutzerInnen nicht, welche Ergebnisse die Sitzungen haben und welche Positionen der Beirat vertritt,

beispielsweise zu kontrovers diskutierten Programmentscheidungen. Zusammenfassungen oder gar Protokolle der Sitzungen sind nicht verfügbar.

Allenfalls in den Protokollen einzelner Rundfunkratssitzungen kann man gelegentlich etwas über die Arbeit des Beirats erfahren, wenn dort Bericht erstattet wird. So steht etwa im Protokoll der SR-Rundfunkratssitzung vom Februar 2019: „Aufgrund der für 2020 geplanten Absetzung der ‚Lindenstraße' hat eine kontroverse Diskussion im Programmbeirat Das Erste stattgefunden."[24] Wie genau diese kontroverse Diskussion über eine auch öffentlich debattierte und von vielen ZuschauerInnen wahrgenommene Programmentscheidung verlief und wie sich der Programmbeirat hier positioniert hat, bleibt aber auch dort offen. Somit verfestigt sich zumindest nach außen hin der Eindruck, es bei den Programmbeiräten mit „heimlichen Fernsehkritikern" [25] zu tun zu haben, wie der Medienjournalist Stefan Niggemeier 2014 polemisch feststellte.

Die **ARD-weiten Seiten** „Die ARD" bieten eine Vielzahl von Informationen über den Senderverbund, darunter eine eigene Unterseite namens „Transparenz" mit Angaben beispielsweise zur Zahl der MitarbeiterInnen des Senderverbunds, zur Gesamthöhe des Sportrechteetats von 2017 bis 2020 oder zu den gemeinschaftlich gehaltenen Beteiligungen. Das Angebot wird regelmäßig aktualisiert. Hinzu kommen Publikationen wie der „Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Landesrundfunkanstalten", der gemeinsame Produzentenbericht und Stellungnahmen des Senderverbunds in Konsultationsverfahren und zu medienpolitischen Fragestellungen. Seit 2017 stellt der Verbund außerdem die bereits genannte Übersicht über Intendantengehälter, durchschnittliche Monatsgehälter der DirektorInnen und außertariflichen MitarbeiterInnen sowie die Monatsgehälter ausgewählter Berufsgruppen zur Verfügung. Außerdem findet sich etwa die Gesamtsumme der an Moderatoren und Experten der Sportsendungen im Ersten ausgezahlten Honorare in der Saison 2017/18. Darüber hinaus

---

[24] Saarländischer Rundfunk (2019), „Der Rundfunkrat. Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Rundfunkrates vom 18. Februar 2019", 17,

https://www.sr.de/sr/home/der_sr/wir_uber_uns/gremien/rundfunkrat/protokoll_februar_2018_rundfunkrat100.pdf, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

[25] S. Niggemeier (2014), „Die heimlichen Fernsehkritiker", *Krautreporter.de*, 19. November, https://krautreporter.de/144-die-heimlichen-fernsehkritiker, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

bündeln die Seiten themenbezogen immer wieder Links zu den Informationsangeboten und Publikationen der einzelnen LRA.

Dass das Angebot derart ausführlich ist, ist grundsätzlich zu begrüßen. Zur besseren Übersicht täte aber zusätzlich eine gebündelte Seite mit den wichtigsten Kennzahlen zur Finanz- und Strukturtransparenz Not. Die Benutzerführung mit Weiterleitungen auf zahlreiche Unterseiten verhindert jedenfalls eine schnelle Auffindbarkeit zahlreicher Kenndaten, die laut den Empfehlungen der EBU in weniger als drei Klicks von der Startseite aus erreichbar sein sollen.

FAZIT ARD: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…die GVK Teile ihrer Sitzungen für die Öffentlichkeit öffnet bzw. zumindest regelmäßiger und nach dem Vorbild vieler Rundfunk- und einiger Verwaltungsräte systematisch online über ihre Tagesordnungen, Beratungen und Beschlüsse informiert.

…der Programmbeirat über seine Beratungen öffentlich informiert.

…in den Rechtsgrundlagen des Verbundes und der Gemeinschaftsprogramme weitergehende Veröffentlichungspflichten verankert werden.

2.4 Deutschlandradio (DRadio)

Der Hörfunkrat des Deutschlandradios tagt öffentlich. Nach dem **Deutschlandradio-Staatsvertrag** sind die den Gremienmitgliedern gezahlten Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder der Höhe nach offenzulegen. Publiziert werden müssen die Tagesordnungen und Anwesenheitslisten der Hörfunkratssitzungen. Zudem müssen Zusammenfassungen dieser sowie der vorherigen Beratungen in den Ausschüssen veröffentlicht werden, gleiches gilt für den Verwaltungsrat. Stimmt der Verwaltungsrat außertariflichen Verträgen oder zustimmungspflichten Verträgen mit freien MitarbeiterInnen zu, muss die Zusammenfassung auch die jährlichen Vergütungen und etwaige Zusatzleistungen enthalten. Dem Intendanten obliegt es, den genehmigten Jahresabschluss und eine Zusammenfassung der wesentlichen Teile des Konzernlageberichts zu veröffentlichen. Der Geschäftsbericht muss die Jahresbezüge von Intendant und DirektorInnen enthalten,

inklusive verschiedener Zusatzleistungen wie Vergütungen für Tätigkeiten bei Tochterunternehmen des Deutschlandradios oder seiner konstituierenden Anstalten. Die Tarifstrukturen und eine strukturelle Darstellung von außer- und übertariflichen Vereinbarungen sind bekannt zu machen. Die **Satzung** präzisiert diese Pflichten.

Auf seinem Webauftritt stellt der **Deutschlandradio-Hörfunkrat** über die gesetzlichen Vorgaben hinaus den jährlichen Bericht des Intendanten über die Themen von Lob, Beschwerden und Kritik zur Verfügung. Allerdings fehlt auf dem Webauftritt eine detaillierte Beschreibung des Beschwerdeverfahrens wie auch Informationen über die im Hörfunkrat tatsächlich behandelten Beschwerden und den Ausgang dieser Verfahren. Ebenso sind keine Anwesenheitslisten und Tagesordnungen für die Ausschusssitzungen verfügbar. Die Mitglieder werden mit Fotos, Namen und Informationen zur entsendenden Organisation wie zur Dauer ihrer Mitgliedschaft in dem Gremium vorgestellt. Der **Deutschlandradio-Verwaltungsrat** bietet auf seinem Auftritt hingegen nur sehr wenige Informationen; neben einem sehr knappen Erklärtext und den zu veröffentlichenden Zusammenfassungen samt Anwesenheitslisten werden die Namen der Mitglieder und die sie entsendende Institution genannt; Fotos gibt es nicht.

Auf seinen **Unternehmensseiten** stellt **DRadio** unter anderem seinen „Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des nationalen Hörfunks“ zur Verfügung und informiert über Kerndaten des Wirtschaftsplans für das laufende Jahr. Ebenso präsentiert der Sender Verhaltensgrundsätze und journalistisches Selbstverständnis und informiert über die Verwendung der Rundfunkbeiträge für die verschiedenen Bereiche. Eine Übersicht über Beteiligungen fehlt. Insgesamt ist der Auftritt sehr übersichtlich und vergleichsweise gut navigierbar gestaltet, sodass die angebotenen Informationen vergleichsweise schnell erreichbar sind.

FAZIT DRadio: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Rundfunkrat besser über das Beschwerdemanagement und die behandelten Beschwerden informiert.

…der Verwaltungsrat online ausführlicher über seine Arbeit kommuniziert.

2.5 Deutsche Welle (DW)

Der Rundfunkrat der Deutschen Welle trifft sich unter Ausschluss der Öffentlichkeit, wobei das **Deutsche-Welle-Gesetz** einen Passus enthält, nach dem das Gremium beschließen kann, öffentlich zu tagen. Weder das Gesetz noch die **Satzung** sehen Veröffentlichungspflichten für Rundfunk- bzw. Verwaltungsrat vor. Anders als bei vielen andere Anstalten müssen keine Tagesordnungen, Sitzungsgelder, Anwesenheitslisten oder Zusammenfassungen der Sitzungen publiziert werden. Das Gesetz verpflichtet den Auslandssender, den Entwurf seiner Aufgabenplanung zu veröffentlichen, um der Öffentlichkeit im In- und Ausland Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die vom Bundestag genehmigte Schlussfassung der Aufgabenplanung muss ebenso veröffentlicht werden wie der alle vier Jahre zu erstellende Evaluationsbericht. Wirtschaftsplan und Jahresabschluss muss die DW im Bundesanzeiger veröffentlichen. Weitere Transparenzpflichten, etwa zu Gehältern und Tarifstrukturen, sieht das Gesetz nicht vor. Im Bereich der Transparenzpflichten insbesondere der Aufsichtsgremien fällt der Auslandssender somit hinter die meisten anderen deutschen Rundfunkanstalten zurück.

Der **DW-Rundfunkrat** informiert online immerhin über seine Aufgaben und Ausschüsse, die Sitzungstermine und die Aufwandsentschädigungen. Über Beratungsergebnisse und Beschlüsse wird allenfalls per auf der Seite verlinkten Pressemitteilungen informiert, die jüngste dort verlinkte Mitteilung stammt zum Zeitpunkt der Analyse jedoch aus dem Februar 2018. Es wird also – wohl auch mangels gesetzlicher Verpflichtung – auf dem Web-Auftritt nicht systematisch über die Ergebnisse der einzelnen Sitzungen informiert, auch werden nicht alle Pressemitteilungen zu Rundfunkratssendungen fortlaufend auf der Seite eingestellt.[26] Die Mitglieder werden mit Foto, hauptberuflicher Funktion und entsendender Organisation vorgestellt; vom Vorsitzenden gibt es eine Kurzvita. Analog geht der **DW-Verwaltungsrat** vor.

[26] Ausweislich des Pressemitteilungs-Archivs des Senders hat die DW bei Redaktionsschluss dieses Papiers seit der letzten auf den Seiten des Rundfunkrates eingestellten Pressemitteilung von Februar 2018 bis Ende Oktober 2019 insgesamt acht Pressemitteilungen zu Rundfunkratsthemen veröffentlicht.

Die **Unternehmensseiten**[27] der DW bieten unter anderem eine knappe Übersicht über das Beschwerdeverfahren sowie verschiedene Geschäftszahlen zu den Wirtschaftsjahren 2016, 2017 und 2018 auf insgesamt je sieben PDF-Dateien verteilt. Positiv hervorzuheben sind die ausführlichen und detailreichen Evaluationsberichte, die die DW zur Verfügung stellt. Die Gehälter der Geschäftsleitung sowie Tarifstrukturen finden sich in dem Angebot nicht. Die Beteiligungen des Senders werden nicht gesondert im Online-Auftritt präsentiert, finden sich aber im Anlagenspiegel zu den Jahresberichten. Die relevantesten Informationen finden sich bei der DW über mehrere Übersichtsseiten verteilt, sodass hier eine zentrale Seite mit zumindest Weiterleitungen auf die jeweils einschlägigen Informationen sinnvoll wäre.

FAZIT DW: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…der Rundfunkrat künftig öffentlich tagt.

… die Sitzungstransparenz beider Gremien insgesamt erhöht sowie zeitnah und umfassend über Tagesordnungen, Ergebnisse und Beschlüsse berichtet wird.

…weitere Transparenzpflichten vor allem für die Aufsichtsgremien in die Rechtsgrundlagen der DW aufgenommen werden, die somit an die Regelungen für die meisten anderen öffentlich-rechtlichen deutschen Anstalten angeglichen würden.

2.6 ZDF

Der ZDF-Fernsehrat tagt öffentlich. In dem nach dem „ZDF-Urteil“ des Verfassungsgerichts umfassend novellierten **ZDF-Staatsvertrag** finden sich vergleichsweise weitgehende Transparenzvorschriften für den Sender selbst und die Aufsichtsgremien.[28] So

[27] Hier wurden lediglich die deutschsprachigen Unternehmensseiten analysiert.

[28] Weite Teile der nach dem ZDF-Urteil für die Gremien neu erlassenen Transparenzregeln hatten diese bereits vor Inkrafttreten des neuen Staatsvertrags durch Aufnahme in die ZDF-Satzung institutionalisiert, vgl. ZDF (2015), „Zusammenfassung und Beschlüsse der Sitzung des Fernsehrates am 13. März 2015 in Mainz“, https://www.zdf.de/zdfunternehmen/archiv-dokumente-zdf-fernsehratssitzungen-100.html, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

sind Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder der Gremienmitglieder wie auch die Zusammensetzung von Fernseh- und Verwaltungsrat und ihrer Ausschüsse bekannt zu geben. Tagesordnungen, Anwesenheitslisten und Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse sind für beide Gremien und alle Ausschüsse zu veröffentlichen. Stimmt der Verwaltungsrat Verträgen mit außertariflich Angestellten oder hoch dotierten freien MitarbeiterInnen zu, ist dies in der Zusammenfassung zu vermerken. Der Sender muss die Bezüge von Intendant und DirektorInnen im Geschäftsbericht unter Namensnennung aufschlüsseln, einschließlich einiger Zusatzleistungen wie etwa Vergütungen für Tätigkeiten bei Beteiligungen des Senders. Auch die Tarifstrukturen und außer- bzw. übertariflichen Vereinbarungen sind darzustellen. Offenlegen muss der Sender zudem seinen Jahresabschluss und eine Zusammenfassung wesentlicher Teile seines Geschäftsberichts. Regelungen zur Beschwerdetransparenz enthält der Staatsvertrag nicht. Die **Satzung** präzisiert die Pflichten und regelt die Veröffentlichung des im Zweijahresturnus erstellten Berichts über die Erfüllung des Auftrags.

Auf seinem Webauftritt bietet der **ZDF-Fernsehrat** eine Fülle an Informationen, etwa über das für ihn und den Verwaltungsrat im aktuellen Haushaltsplan vorgesehene Budget. Alle Mitglieder stellt er mit einem Kurzlebenslauf vor, der – ähnlich der oben beschriebenen Regelung beim WDR – auch eine Selbstauskunft zu Mitgliedschaften in weiteren Aufsichtsgremien sowie Funktionen in Parteien, Vereinen oder vergleichbaren Organisationen enthält. Zudem stellt das Gremium eine Übersicht der Mitglieder nach entsendender Organisation zur Verfügung. Einmal jährlich rechnet der Rat sogar selbst die Anwesenheitsquoten der einzelnen Mitglieder aus. Zu jeder Sitzung bietet der Fernsehrat verschiedene Dokumente an, neben den gesetzlich vorgeschriebenen auch einen Teil der im Rat vorgetragenen Berichte des Senders etwa zur Tätigkeit des Intendanten.

Zur Transparenz über die Beschwerden tragen wie bei sonst nur wenigen anderen Rundfunkanstalten die regelmäßig eingestellten Beschwerdeberichte der Fernsehratsvorsitzenden bei; über die Sitzungszusammenfassungen lässt sich zudem in Erfahrung bringen, wie der Fernsehrat mit den Beschwerden abschließend verfahren ist. Gebündelte Statistiken, die etwa die innerhalb eines Jahres vom Fernsehrat beschiedenen Programmbeschwerden aufschlüsseln und somit einen schnellen Überblick ermöglichen, sind jedoch nicht verfügbar.

Das der ZDF-Fernsehrat als eines von wenigen Gremien regelmäßig einige der im Plenum debattierten Vorlagen und Berichte zumindest im Nachhinein online stellt, ist grundsätzlich lobenswert. Allerdings werden längst nicht alle dieser Dokumente bereitgestellt – so ist etwa in der Zusammenfassung der Sitzung vom 14. Juni 2019 von einer Vorlage „Bürgernähe, Transparenz und Partizipation in Formaten der Chefredaktion“[29] die Rede. Ausgerechnet diese Vorlage – Stichwort Transparenz – ist jedoch nicht abrufbar. Nach Beobachtung von Fernsehratsmitglied Leonhard Dobusch trifft das auf den Großteil der Unterlagen zu. Er fordert zudem, die Vorlagen für die ohnehin öffentlichen Sitzungen bereits vorab zugänglich zu machen.[30] Positiv hervorzuheben ist, dass der Fernsehrat umfassend über das Verfahren zu Programmbeschwerden informiert und auch gebündelt Informationen zu Mehrfach- und Massenbeschwerden bereitstellt.

Der Online-Auftritt des **ZDF-Verwaltungsrates** ist ähnlich gestaltet wie der des Fernsehrates. Vorlagen und Berichte finden sich hier jedoch nicht. So veröffentlicht auch der Verwaltungsrat Ergebniszusammenfassungen und Anwesenheitslisten für Plenum und Ausschüsse und stellt seine Mitglieder nach demselben Muster vor wie der Fernsehrat. Vorlagen und Berichte finden sich hier nicht. Die Informationspraxis des ZDF-Verwaltungsrates geht dennoch weit über die seiner Pendants in den anderen Anstalten hinaus. Insgesamt zählen Verwaltungsrat und Fernsehrat des ZDF ohne Zweifel zu den Aufsichtsgremien im deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die über ihren Webauftritt die meisten Informationen weitergeben.

Auf seinen **Unternehmensseiten** bietet das **ZDF** unter anderem ein „Transparenzportal“ an, auf dem es zum Beispiel seine Grundsätze für die Zusammenarbeit mit DrehbuchautorInnen und ProduzentInnen darstellt, über Compliance-Regeln informiert, seine Selbstverpflichtungserklärung bereitstellt und Programmprofile samt der zuständigen AnsprechpartnerInnen im Haus präsentiert. Ausführlich geht das ZDF zudem auf mögliche Fragen aus der Bevölkerung ein (etwa „Ist das ZDF ‚Staatsfernsehen‘?“) und beschreibt organisatorische und redaktionelle Abläufe. Das Angebot wird regelmäßig

---

[29] ZDF-Fernsehrat (2019), „13. Sitzung des Fernsehrates in der XV. Amtsperiode am 14. Juni 2019 in München. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse“, S. 2, https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-sitzungen-beschluesse-100.html, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

[30] L. Dobusch (2018), „Neues aus dem Fernsehrat (30): Unter Ausschluss der Öffentlichkeit“, *Netzpolitik.org*, 22. November, https://netzpolitik.org/2018/neues-aus-dem-fernsehrat-30-unter-ausschluss-der-oeffentlichkeit/, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

aktualisiert. In weiteren Unterkategorien seiner Unternehmensseiten stellt das ZDF etwa Jahresabschluss, Konzernlagebericht und Haushaltsplan zur Verfügung. Wie auch bei der ARD sind Stellungnahmen des Senders zu medienpolitischen Fragen und Konsultationsverfahren online. Das ZDF bietet somit auf seinen Seiten im Anstaltsvergleich überdurchschnittlich viele Informationen.

Allerdings ist die verschachtelte Struktur mit zahlreichen Unterseiten nicht dazu geeignet, diese Informationen auch schnell auffindbar zu machen. So findet sich etwa die im Staatsvertrag vorgesehene Veröffentlichung der aktuellen Bezüge von Intendant und Geschäftsleitung, die viele NutzerInnen interessieren dürfte, nicht unter dem naheliegenden Menüpunkt „Finanzen“ (wo Bestandteile des Jahresabschlusses und Lageberichts verlinkt sind), sondern in der Kategorie „Jahrbuch 2018“.

FAZIT ZDF: Die Gremienmitglieder könnten sich im Sinne einer größeren Transparenz dafür einsetzen, dass…

…noch mehr Berichte und Vorlagen des Fernsehrates veröffentlicht werden, bestenfalls schon vor den öffentlichen Sitzungen.

…neben den Zusammenfassungen der Fernsehratssitzungen nach dem Vorbild der Rundfunkräte bei RB, RBB, SR und SWR auch Protokolle der öffentlichen Teile der Sitzungen online gestellt werden.

…das ZDF seine Unternehmensseiten besser navigierbar gestaltet.

3. Übergeordnete Handlungsempfehlungen für alle Anstalten

Der auch in den Tabellen im Anhang veranschaulichte Vergleich offenbart eine sehr unterschiedliche Handhabung der Informationsweitergabe – bezogen auf die Quantität und Qualität sowie insbesondere auch der Aktualität der online von Sendern und Gremien zur Verfügung gestellten Informationen. Zwar dürfen einige Anstalten – etwa WDR, Radio Bremen und ZDF – auch aufgrund entsprechender gesetzlicher Vorschriften als Vorreiter in Sachen Transparenz gelten, zumindest mit Blick auf einzelne Bereiche. Doch selbst bei diesen Anstalten besteht im Sinne einer nachhaltigen Unterrichtung der Öffentlichkeit über

die Aktivitäten im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem Nachholbedarf. Im Rahmen ihres vom Bundesverfassungsgericht definierten Mandats als „Sachwalter der Allgemeinheit“ könnten die Mitglieder der Aufsichtsgremien auf eine schrittweise (weitere) Verbesserung der Transparenz der Arbeit der öffentlich-rechtlichen Sender drängen. Die folgenden Handlungsempfehlungen erscheinen vor diesem Hintergrund für das gesamte öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in Deutschland geboten:

- Die föderal teilweise starken Unterschiede im Bereich **gesetzlicher und satzungsmäßiger Transparenzvorschriften** sind nur schwer begründbar. Die Aufsichtsgremien könnten hier auf die Länder einwirken, um eine weitgehende gesetzliche Angleichung zu erreichen, und eigenständig Satzungsänderungen vornehmen. Als Vorbilder für vergleichsweise weitgehende gesetzliche Regelungen kommen etwa das WDR-Gesetz und das Radio-Bremen-Gesetz infrage. Auch könnten die Gremien selbstständig im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen Publizitäts- und Öffentlichkeitsregeln für ihr eigenes Wirken angleichen.
- Als drängender Punkt erscheint anstaltsübergreifend die **Verbesserung der Transparenz über Programmbeschwerden und Beschwerdemanagement**. Entscheidungen der Sender und Aufsichtsgremien über Programmbeschwerden sollten systematischer kommuniziert und etwa als Jahresstatistiken quantitativ wie qualitativ zum öffentlichen Abruf vorgehalten werden und mindestens dem Standard vergleichbarerer beschwerdebehandelnder Institutionen wie der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Landesmedienanstalten oder des Deutschen Presserates entsprechen. Schließlich betreffen die Beschwerden häufig Themen, die von öffentlichem Interesse sind. Alle Anstalten sollten den Ablauf eines Beschwerdeverfahrens online ausführlich darstellen.
- Die **Sitzungen zumindest aller Rundfunkräte** sollten **öffentlich** stattfinden. **Nicht-öffentliche Teile**, wie sie auch bei den vor Publikum tagenden Gremien üblich sind, sollten auf das sich aus den schutzwürdigen Interessen Dritter ergebende Mindestmaß begrenzt bleiben. Gänzlich vermeidbar ist der Ausschluss des Publikums für einzelne Tagesordnungspunkte wohl nicht, er sollte aber stets gut begründet sein.
- Aufgrund der Öffentlichkeit der Sitzungen sollte auch kein Hinderungsgrund für eine Veröffentlichung der kompletten **Protokolle** zumindest der öffentlichen Teile

der Sitzungen bestehen. Protokolle haben den Vorteil, dass sie Wortmeldungen und damit Debatten grundsätzlich besser abbilden können als die häufig auf ein Minimum an Informationen beschränkten Zusammenfassungen. Die für viele Anstalten gesetzlich oder per Satzung bereits vorgeschriebene Veröffentlichung von **Zusammenfassungen** wesentlicher Ergebnisse und Beschlüsse sollte zusätzlich ebenfalls vorgenommen werden, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte zeitnahe Unterrichtung der Öffentlichkeit zu erreichen, die bei Warten auf die Genehmigung des Protokolls nicht gegeben ist.

- Alle **Beschlussvorlagen, Berichte und sonstigen vorgelegten Dokumente** für öffentliche Teile der Sitzungen sollten zumindest im Nachhinein online zugänglich gemacht werden. Die in den Gremien behandelten Papiere sollten auch dem Publikum vor Ort vorliegen – dem ist in der Regel nicht so, was die Verständlichkeit der Sitzungen für die BesucherInnen erschweren dürfte. [31] Möglich wären auch – zumindest punktuell für besonders interessante Sitzungen – Livestreams der Gremiensitzungen im Online-Angebot der Sender, wie sie etwa der SWR bei der Intendantenwahl 2019 angeboten hat.[32]
- Die Arbeit der **Verwaltungsräte** und der **Ausschüsse** sollte noch weitgehender öffentlich dargelegt werden, etwa nach Vorbild des ZDF, das im Vergleich aller Anstalten am detailliertesten über die Arbeit des Verwaltungsrates und über Sitzungen der Ausschüsse beider Gremien informiert. Insbesondere die Arbeit der Verwaltungsräte erscheint mit Blick auf die Online-Veröffentlichungspraxis bei einigen Anstalten weiter als „Black Box“.
- **Alle Gremienmitglieder** sollten für jeweils beide Gremien einer Anstalt – nach dem Vorbild des ZDF – umfassend auf den Internetauftritten **vorgestellt** werden. Eine

---

[31] H. Hoff (2019), “Das Hoff zum Sonntag. Die Schein-Transparenz öffentlich-rechtlicher Gremien“, *dwdl.de*, 29. September, https://www.dwdl.de/hoffzumsonntag/74224/die_scheintransparenz_oeffentlichrechtlicher_gremien/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_term=, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019; K. Packeiser (2019), “Simulation von Offenheit. Keine Pressekonferenz beim Fernsehrat”, *epd medien* 38, 2.

[32] Beim RBB wurden Livestreams der Rundfunkratssitzungen aufgrund mangelnden Interesses wieder eingestellt (vgl. D. Pienkny (2019), „Wieder mehr Wagemut zeigen“, gegenblende.dgb.de, 29. Juli, https://gegenblende.dgb.de/artikel/++co++5f1304b0-b209-11e9-b02a-52540088cada, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

Selbstauskunft zu Mitgliedschaften bzw. Funktionen in Vereinen, Verbänden und Parteien wie bei WDR und ZDF wäre wünschenswert.

- Anstaltsübergreifend sollten die Gremien darauf hinwirken, dass die Transparenz über die **Beteiligungsunternehmen** der Öffentlich-Rechtlichen verbessert wird. Alle Anstalten sollten online ausführliche Beteiligungsberichte veröffentlichen.
- **Geschäftsberichte** und **Jahresabschlüsse** sollten von allen Anstalten umfassend, zeitnah sowie allgemein verständlich und nachvollziehbar publiziert und zugänglich gemacht werden, um eine Unterrichtung der die Anstalten bezahlenden Öffentlichkeit über deren aktuelle wirtschaftliche und finanzielle Lage zu ermöglichen. Hier besteht häufig noch großer Nachholbedarf.
- Angleichungsbedarf zwischen den Anstalten besteht insbesondere auch im Bereich der Transparenz über die Veröffentlichung der **Bezüge der Geschäftsleitung**, die grundsätzlich auch die Vergütungen für Tätigkeiten bei kommerziellen Beteiligungen enthalten und für alle Anstalten nach gleichem Muster veröffentlicht werden sollten. Derzeit geben die Anstalten in diesem Bereich auch aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Vorgaben mal mehr, mal weniger detailliert Auskunft. Auch sollten alle Anstalten **Tarifstrukturen** und **außertarifliche Vereinbarungen** strukturiert darlegen.
- Die Gremien sollten im Sinne einer Professionalisierung ihrer Arbeit darauf hinwirken, ihre **Öffentlichkeitsarbeit** stärker auf eigene Füße zu stellen und über die Gremienbüros statt die sendereigenen Kommunikationsabteilungen abzuwickeln. Nach dem Vorbild etwa des MDR sollten die Gremien eigenständige Onlineauftritte aufbauen.
- Im Sinne einer transparenten und dialogorientieren Entscheidungsfindung könnten die Gremien bei Entscheidungen großer Tragweite verstärkt dazu übergehen, das Publikum in (Online-)**Konsultationsprozessen** zu beteiligen, wie es etwa in der britischen Rundfunkaufsicht stärker verankert ist.[33] Somit würde Transparenz nicht allein *ex post* – also über abgeschlossene Entscheidungsfindungsprozesse – sondern bereits *ex ante* im Verfahren hergestellt.

---

[33] Vgl. B. Thomass, „Public service media, civil society and transparency“, a. a. O., hier 309; J. Serong (2017), „Die Öffentlich-Rechtlichen und Public Value. Über das ungenutzte Potential des Public-Value-Begriffs“, *Communicatio Socialis* 50(1), 20-34, hier 27.

- Die Gremien könnten auf die Anstalten einwirken, im Programm verstärkt „**Transparenzfenster“** einzubauen, die Informationen über die Anstalten und die sie gerade beschäftigenden Themen anbieten – nach dem Vorbild von bislang vereinzelt ausgestrahlten TV-Sendungen wie „ARD-Check“ oder „WDR-Check“.

Freilich ist es mit neuen Transparenz- und Berichtspflichten allein nicht getan. Nicht ganz zu Unrecht ist die „Evaluationskultur“ immer wieder kritisiert worden als Möglichkeit, wirklich relevante Informationen im Datenwulst übersteigerter Publizitätspflichten zu verstecken und damit letztlich eher Verwirrung zu stiften anstatt Aufklärung zu ermöglichen.[34] Bezogen auf die deutschen Rundfunkanstalten bedeutet dies, eine *proaktive Kommunikation* über die teilweise doch recht zahlreich auf den Unternehmensseiten im Netz versammelten Informationen und Publikationen einzufordern, denn: „Zwar werden mittlerweile allerhand Zahlen auf ‚Transparenzportalen‘ ins Internet gestellt, aber die Suche danach auf den Seiten der Anstalten gleicht oft der sprichwörtlichen Suche nach der Stecknadel im Heuhaufen. Jahresabschlüsse werden von den Pressestellen oft nicht vernünftig kommuniziert, obwohl dies doch oberste Priorität haben müsste.“[35]

Anstaltsübergreifend sollte daher neben einer aktiveren Kommunikation stärker auf eine verbesserte **Auffindbarkeit** sowie auf bestmögliche Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen geachtet werden. Dazu wäre eine bessere **Navigierbarkeit** vieler Unternehmens- und Gremienauftritte vonnöten. Das setzt unterdessen voraus, dass Anstalten und Aufsichtsgremien die Informationsweitergabe nicht nur als lästige Pflicht empfinden, sondern schrittweise eine *Kultur* der Transparenz in ihren Häusern verankern. Denkbar wäre auf mittlere Sicht auch ein gemeinsames „Transparenzportal“ aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (und nicht nur des ARD-Verbundes) mit den wichtigsten Informationen – Vorbild für ein solches Projekt könnten die aktuellen Planungen sein, die Mediatheken von ARD und ZDF

---

[34] Vgl. u. a. O. O'Neill (2002), *A Question of Trust. The BBC Reith Lectures 2002*, Cambridge University Press; V. August (2018), „Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz“, in M. Heibges (Hrsg.), *Transparenz: Schlüsselbegriff einer politischen Anthropologie der Gegenwart* (Berliner Blätter 76), Panama Verlag, 129-156.

[35] M. Ridder (2019), „Fakt und Fiktion. Rückblick auf das medienpolitische Jahr 2018“, *epd medien* 1-2*,* 3-7, hier 6.

angesichts des Nutzungsverhaltens der BürgerInnen enger zu verzahnen oder gar ganz zusammenzuführen.[36]

4. Fazit und Ausblick

Die Dringlichkeit, den Transparenzdefiziten im Rundfunksystem entgegenzuwirken, zeigt nicht zuletzt die aktuelle Debatte über einen zeit- und zukunftsgemäßen Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien. Sie beschäftigt derzeit Medienpolitik, Aufsichtsgremien und Senderspitzen in Deutschland wie auch anderswo in Europa. Die „No-Billag"-Diskussion in der Schweiz hat gezeigt, dass durchaus auch die Frage nach einem zeit- und zukunftsgemäßen Auftrag BürgerInnen mobilisieren kann. In der vom Ausgang des Referendums über die Schweizer Rundfunkgebühren und den dabei aufgeworfenen Zukunftsfragen geprägten neuen SRG-Konzession gab die schweizerische Regierung dem öffentlich-rechtlichen System auch neue Rechenschaftspflichten auf. Zugleich wurde die Anstalt verpflichtet, mindestens die Hälfte ihrer Gebühreneinnahmen für Informationsprogramme auszugeben.[37] Die SRG selbst hat umfangreiche Maßnahmen für einen Dialog mit der Öffentlichkeit eingeleitet und führt dazu Online-Umfragen, Workshops und gezielte Gespräche durch. Dabei geht es auch darum, herauszufinden, wie der Beitrag wahrgenommen wird, den die öffentlich-rechtlichen Sender für die Schweizer Gesellschaft leisten.[38]

In Deutschland hat sich dagegen die künftige Finanzierung von ARD, ZDF und Deutschlandradio in den Vordergrund gedrängt. Das 2018 von einem Kreis von Landesregierungen unterschiedlicher politischer Couleur vorgelegte, unter den

---

[36] Vgl. E. Gaddum (2019), „Die Kraft der zwei Herzen", *Tagesspiegel.de*, 23. August, https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/zukunft-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-die-kraft-der-zwei-herzen/24936596.html, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019;

T. Niemeier (2019), „Können nicht Konkurrenz beklagen und uns klein machen", *DWDL.de,* 4. Oktober, https://www.dwdl.de/interviews/74312/koennen_nicht_konkurrenz_beklagen_und_uns_klein_machen/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_term=, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

[37] Bundesamt für Kommunikation (Bakom) (2018), *Neue SRG-Konzession: Mehr Service public*, 29. August, https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/dasbakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-71973.html, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

[38] SRG (2019), *SRG im Dialog mit der Bevölkerung in der Schweiz*, 26. September, https://www.srgssr.ch/de/news-medien/news/srg-im-dialog-mit-der-bevoelkerung-in-der-schweiz/, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

MinisterpräsidentInnen weiter umstrittene Reformkonzept sieht neben der Indexierung des Rundfunkbeitrags denn auch vor, den Auftrag der Öffentlich-Rechtlichen auf Informationen, Kultur und Bildung zu fokussieren und ihn gleichzeitig, was konkrete Angebote betrifft, zu flexibilisieren.[39] Neue Programme müssten dann nicht mehr via Länderkonsens per Staatsvertrag auf den Weg gebracht, sondern könnten von den Anstalten flexibler gestaltet werden. An dieser Stelle kämen freilich die Gremien ins Spiel, die damit einen erheblichen Aufgaben- und Verantwortungszuwachs bekämen und mithin an die Stelle der bisherigen parlamentarischen Letztentscheidung treten würden. Sie könnten im Verfahren zur Zulassung neuer Programme oder Webangebote stärker die Öffentlichkeit einbeziehen, als dies bislang in der vom föderalen Tauziehen geprägten, arkan tagenden Rundfunkkommission der Länder der Fall ist.

Dies bedeutet zugleich, dass eine Reform von Auftrag und Finanzierung zwingend auch die Rechenschaftspflichten von Sendern und Aufsichtsgremien in den Blick nehmen muss – ein bislang in der Diskussion vernachlässigter Aspekt. Ein Neuauftrag sollte eine Neudefinition der Öffentlichkeits- und Transparenzpflichten einschließen, schon um ein Mindestmaß an rechtlichen Anforderungen für den Entscheidungsprozess zu erfüllen. Die Debatte über Transparenz sollte vor diesem Hintergrund nicht als Bürde, sondern vielmehr als Chance für die Anstalten und gerade auch das System der anstaltsinternen Kontrolle verstanden werden. Verstärkte und aktiv kommunizierte Transparenz könnte dabei helfen, den von vielen Seiten angezweifelten Beitrag zu unterstreichen, den die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesellschaft leisten.

---

[39] V. Nünning (2018), „Indexierter Rundfunkbeitrag. Sechs Bundesländer legen einen Reformplan für die öffentlich-rechtlichen Sender vor“, *Medienkorrespondenz.de,* 7. Juli, https://www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/indexierter-rundfunkbeitrag.html, zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2019.

Anhang: Tabellarische Übersichten

Tabelle 1: Transparenzpflichten für die Rundfunkräte, den Hörfunk- und Fernsehrat sowie die ARD-GVK in Gesetzen und Satzungen; Plenum (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Plenum grundsätzlich öffentlich	Zusammenfassung Sitzungen	Tagesordnungen	Protokolle	Anwesenheit
ARD					
BR	✓	✓	✓		
DRadio	✓	✓	✓		✓
DW					
HR	(lediglich Hauptversammlung)	✓	✓		
MDR	✓				
NDR		✓	✓		
RB	✓		✓	✓	✓
RBB	✓				
SR	✓	✓[i]	✓		✓
SWR	✓	✓[ii]	✓		
WDR	✓	✓	✓		✓
ZDF	✓	✓	✓		✓

[i] Stattdessen veröffentlicht der SR-Rundfunkrat Protokolle (→ Tabelle 2).

[ii] Stattdessen veröffentlicht der SWR-Rundfunkrat Protokolle (→ Tabelle 2).

Tabelle 2: Online-Veröffentlichungspraxis der Rundfunkräte bzw. des Hörfunk- und Fernsehrates sowie der ARD-GVK; Plenum (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Biografische Informationen über alle Mitglieder[iii]	Zusammenfassung Ergebnisse	Protokolle	Tagesordnung	Anwesenheit	Geschäftsordnung
ARD						(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
BR		✓		✓	✓	✓
DRadio		✓		✓	✓	✓
DW						✓
HR	✓	✓		✓		(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
MDR		✓		✓		(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
NDR		✓		✓		✓
RB			✓	✓	✓	✓
RBB			✓		✓ (via Protokoll)	✓
SR			✓		✓ (via Protokoll)	
SWR			✓	✓	✓ (via Protokoll)	
WDR	✓	✓		✓	✓ (via Protokoll)	✓
ZDF	✓	✓		✓	✓	✓

Tabelle 3: Transparenzpflichten für die Ausschüsse von Rundfunkräten bzw. des Hörfunk- und Fernsehrates sowie der ARD-GVK in Gesetzen und Satzungen (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Zusammenfassung Sitzungen	Protokolle	Tagesordnungen	Anwesenheit
ARD (GVK)				
BR			✓	
DRadio	✓		✓	✓
DW				
HR	✓		✓	
MDR				
NDR				
RB	✓		✓	
RBB				
SR				
SWR			✓	
WDR				✓
ZDF	✓		✓	✓

[iii] Häufig sind biografische Informationen lediglich für die Gremienvorsitzenden verfügbar.

Tabelle 4: Online-Veröffentlichungspraxis der Rundfunkräte bzw. des Hörfunk- und Fernsehrates sowie der ARD-GVK; Ausschüsse (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Mitgliederliste	Zusammenfassung Ergebnisse	Protokolle	Tagesordnungen	Anwesenheit
ARD (GVK)					
BR	✓			✓	✓
DRadio	✓	(✓) (über Ergebniszusammenfassung Plenum)			
DW					
HR	✓	✓		✓	
MDR	✓				
NDR	✓				
RB	✓	✓		✓	✓
RBB	✓				
SR	✓				
SWR	✓			✓	
WDR	✓				✓
ZDF	✓	✓		✓	✓

Tabelle 5: Transparenzpflichten für die Verwaltungsräte in Gesetzen und Satzungen (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Zusammenfassung Plenum	Zusammenfassung Ausschüsse	Tagesordnungen Plenum	Protokolle Plenum	Anwesenheit Plenum
BR	✓		✓		
DRadio	✓				✓
DW		Satzung sieht keine Ausschüsse vor			
HR	✓	✓	✓		
MDR					
NDR	✓		✓		
RB	✓	Gesetz sieht keine Ausschüsse vor	✓		✓
RBB		Gesetz/Satzung sehen keine Ausschüsse vor			
SR					
SWR	✓		✓		
WDR		Gesetz/Satzung sehen keine Ausschüsse vor			
ZDF	✓	✓	✓		✓

Tabelle 6: Online-Veröffentlichungspraxis der Verwaltungsräte; Plenum (ausgewählte Indikatoren)[iv]

Anstalt	Biografische Informationen über alle Mitglieder[v]	Zusammenfassung Ergebnisse	Protokolle	Tagesordnung	Anwesenheit	Geschäftsordnung
BR		✓		✓		✓
DRadio		✓		✓	✓ (via Zusammenfassung)	✓
DW						✓
HR	✓	✓		✓		(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
MDR						(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
NDR		✓		✓		✓
RB		✓		✓	✓ (via Zusammenfassung)	✓
RBB						
SR	✓	✓ (halbjährlicher Bericht)		✓	✓ (via halbjährlichem Bericht)	(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
SWR		✓		✓	✓ (via Zusammenfassung)	
WDR	✓					(Satzung sieht GO nicht zwingend vor)
ZDF	✓	✓		✓	✓	✓

[iv] Auf eine Übersicht auch für die Veröffentlichungspraxis der Ausschüsse der Verwaltungsräte wurde verzichtet, da nicht alle Verwaltungsräte überhaupt Ausschüsse gebildet haben.

[v] Häufig sind biografische Informationen lediglich für die Gremienvorsitzenden verfügbar.

Tabelle 7: Transparenzpflichten für die Rundfunkanstalten in Gesetzen und Satzungen (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Verpflichtung zu größtmöglicher Transparenz	Vergütungen Geschäftsleitung	Gesonderte Übersicht Beteiligungen[vi]	Übersichten über Beschwerden	Beschreibung Beschwerde-Verfahren
BR		✓[vii]			
DRadio		✓[viii]			
DW					
HR		✓[ix]			
MDR					
NDR					
RB	✓	✓[x]	✓ (alle Beteiligungen auf Internetseiten zu veröffentlichen)	✓ (Beschwerdebericht Intendantin und Publikumsstelle)	
RBB					
SR					
SWR		✓[xi]			✓
WDR	✓	✓[xii]	✓ (Beteiligungsbericht)	✓ (vierteljährlicher Beschwerdebericht des Intendanten)	
ZDF		✓[xiii]			

[vi] Nicht lediglich im Geschäftsbericht aufgeführt.

[vii] Sämtliche erbrachten und zugesagten geldwerten Leistungen an den Intendanten und die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitungen (vgl. Art. 12 Abs. 5 BayRG).

[viii] Im Geschäftsjahr gewährte Bezüge von IntendantIn und DirektorInnen unter Namensnennung im Geschäftsbericht; zuzüglich zugesagter Leistungen für den Fall der vorzeitigen Beendigung der Tätigkeit und zugesagter Leistungen für den Fall der regulären Beendigungen der Tätigkeit der Tätigkeit mit ihrem Barwert sowie dem von DRadio im Geschäftsjahr dafür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag; während des Geschäftsjahres vereinbarte Veränderungen dieser Zusagen und in diesem Zusammenhang zugesagte und gewährte Leistungen im Falle einer Beendigung der Tätigkeit im Geschäftsjahr; Leistungen für Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsunternehmen sowie für entgeltliche Nebentätigkeiten von je über 1.000 Euro monatlich (vgl. § 30a Abs. 5 DRadio-Staatsvertrag).

[ix] Im Geschäftsjahr gewährte Bezüge von IntendantIn und DirektorInnen inkl. zugesagter Leistungen für den Fall der regulären bzw. vorzeitigen Beendigung ihrer Tätigkeit und etwaige während des Geschäftsjahrs vereinbarte Änderungen dieser Zusagen; außerdem Leistungen für Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsunternehmen und für andere entgeltliche Nebentätigkeiten von über 1.000 Euro monatlich (vgl. § 18 Abs. 5 HR-Gesetz).

[x] Sämtliche Bezüge, Vergütungen und Leistungen für Intendantin und die vom Rundfunkrat gewählten DirektorInnen unter Nennung des Namens (vgl. § 25 Abs. 8 RBG).

[xi] Übersicht über die Bezüge der Mitglieder der Geschäftsleitung gemäß den Vorschriften des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften (vgl. § 32 Abs. 4 SWR-Staatsvertrag).

[xii] Im Geschäftsjahr gewährte Bezüge von IntendantIn und der vom Rundfunkrat gewählten DirektorInnen unter Namensnennung; aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung; zuzüglich zugesagter Leistungen für den Fall der vorzeitigen Beendigung der Tätigkeit; zuzüglich zugesagter Leistungen für den Fall der regulären Beendigung der Tätigkeit mit ihrem Barwert sowie dem vom WDR im Geschäftsjahr dafür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag; während des Geschäftsjahres vereinbarte Veränderungen dieser Zusagen und in diesem Zusammenhang zugesagte und gewährte Leistungen im Falle einer Beendigung der Tätigkeit im Geschäftsjahr (vgl. § 41 Abs. 4 WDR-Gesetz).

[xiii] Analog zu den o.g. Regeln für Deutschlandradio (vgl. § 30a Abs. 5 ZDF-Staatsvertrag).

Tabelle 8: Online-Veröffentlichungspraxis der Anstalten (ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Übersicht Programm-beschwerden	Ausführliche[xiv] Beschreibung Beschwerdeverfahren	Gesonderte Übersicht Beteiligungen[xv]	Produzentenbericht
BR			✓	✓ (ARD-weit)
DRadio	(✓) (jährl. Bericht über die Themen von Lob, Kritik und Beschwerden)			(entfällt)
DW				
HR		✓	✓ (Beteiligungsbericht)	✓ (ARD-weit)
MDR		✓	✓ (Beteiligungsbericht)	✓ (eigener)
NDR				✓ (Kurzfassung 2016/17)
RB	✓ (Bericht zu jeder Rundfunkratssitzung)		✓	✓ (ARD-weit)
RBB		✓	✓ (Beteiligungsbericht 2016)	✓ (ARD-weit plus Produzentenbericht 2014)
SR			✓	✓ (ARD-weit)
SWR		✓	✓ (Beteiligungsbericht)	✓ (eigener)
WDR	✓ (Vierteljahresbericht Intendant)	✓	✓ (Beteiligungsbericht)	✓ (eigener)
ZDF	✓ (Bericht der Fernsehratsvorsitzenden zu jeder Sitzung)	✓	✓	

[xiv] Als ausführlich wurde hier definiert, dass das förmliche Beschwerdeverfahren inklusive seiner verschiedenen Verfahrensstufen (je nach Anstalt im mehrstufigen Wechselspiel zwischen Intendanz und Rundfunk- bzw. Fernseh- oder Hörfunkrat) online detailliert erklärt wird (in mehreren Absätzen und ggf. auch durch grafische Darstellungen) und nicht lediglich allgemein in wenigen Sätzen auf die Möglichkeit zur Beschwerde und das Verfahren verwiesen oder die Beschwerdeordnung eins zu eins wiedergegeben wird.

[xv] Nicht lediglich im Geschäftsbericht aufgeführt.

Tabelle 9: Online-Veröffentlichungspraxis der Anstalten (weitere ausgewählte Indikatoren)

Anstalt	Höhe Aufwandsentschädigungen & Sitzungsgelder Gremienmitglieder	Vergütungen Geschäftsleitung[xvi]	Wirtschaftsplan für laufendes Jahr
BR	✓	✓ (DirektorInnen kumuliert)[xvii]	
DRadio	✓	✓[xviii]	✓
DW	✓		
HR	✓	✓[xix]	
MDR	✓	✓ (nur Intendantin)[xx]	
NDR	✓ (nur für Rundfunkrat, Verwaltungsrat nur via NDR-Satzung verfügbar)		
RB	✓	✓[xxi]	
RBB	✓	✓ (DirektorInnen kumuliert)[xxii]	✓ (ausgewählte Daten)
SR	✓		
SWR	✓	✓[xxiii]	
WDR	✓ (nur für Rundfunkrat, Verwaltungsrat nur via WDR-Gesetz verfügbar)	✓[xxiv]	✓
ZDF	✓	✓[xxv]	✓

[xvi] Bezogen auf die eigenen Unternehmensseiten der Anstalten, auf den ARD-weiten Transparenzseiten findet sich für jede LRA eine Übersicht der Jahresgrundgehälter der IntendantInnen sowie der durchschnittlichen monatlichen Grundvergütungen der DirektorInnen.

[xvii] Online: lediglich Jahresvergütung, im Geschäftsbericht gemäß den in Fußnote VII genannten gesetzlichen Vorschriften.

[xviii] Gemäß den in Fußnote VIII genannten gesetzlichen Vorschriften.

[xix] Gemäß den in Fußnote IX genannten gesetzlichen Vorschriften.

[xx] Jahresbezüge (nicht weiter aufgeschlüsselt).

[xxi] Gemäß den in Fußnote X genannten gesetzlichen Vorschriften.

[xxii] Durchschnittliches monatliches Bruttogehalt.

[xxiii] Gemäß den in Fußnote XI genannten gesetzlichen Vorschriften.

[xxiv] Gemäß den in Fußnote XII genannten gesetzlichen Vorschriften.

[xxv] Gemäß den in Fußnote XIII genannten gesetzlichen Vorschriften.