

Einführung in die Kommunikationswissenschaft

Der Prozess der politischen
Meinungs- und Willensbildung

Teil 2

Ein Kurs im Medienverbund

Dritte, verbesserte Auflage

**Erarbeitet von einer Projektgruppe
am Institut für Kommunikationswissenschaft
der Universität München**

**K·G·Saur
München · New York · London · Paris 1983**

Das vorliegende Studienmaterial wurde erarbeitet von der Projektgruppe FIM-Kommunikationswissenschaft am Institut für Kommunikationswissenschaft (Zeitungswissenschaft) der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Leitung des Projekts: Horst Decker, Walter Hömberg, Wolfgang R. Langenbucher

Redaktionsgruppe: Horst Decker, Petra Dorsch, Elisabeth Gallenkamp, Walter Hömberg, Gisela Hundertmark, Ludwig Maaßen, Norbert Schreiber

Didaktik: Frank Giesen, Hermann Eggert

Curriculum-Konzeption: Ingrid Busack

Evaluationsansatz: Frank Giesen

Erstellung der Treatments: Georg Feil

Schlußredaktion: Walter Hömberg, Elisabeth Gallenkamp

Das Projekt wurde finanziert aus Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk, die vom Deutschen Institut für Fernstudien an der Universität Tübingen verwaltet wurden (Projektbetreuung: Ursula Schwarz).

Die audio-visuellen Teile des Lehrsystems wurden als Fernsehfilme produziert vom Südwestfunk Baden-Baden, Hauptabteilung Ausbildungs- und Familienprogramm (Leitung: Werner O. Feißt; Redaktion: Ursula Goetzl und Josef Becker). Video-Kopien (VCR- und U-matic-Kassetten) werden über das Institut für den Wissenschaftlichen Film, Nonnenstieg 72, D-3400 Göttingen, verliehen.

Eine bearbeitete und stark verkürzte Fassung des vorliegenden Studienmaterials ist als Begleitbuch zur Fernsehserie 1976 unter dem Titel „Politische Kommunikation. Eine Einführung“ im Verlag Volker Spiess, Berlin, erschienen.

Wissenschaftlicher Beirat:

Prof. Dr. Bernhard Badura (Universität Oldenburg), Prof. Dr. Hans Heinz Fabris (Universität Salzburg), Prof. Dr. Rainer Geißler (Universität Siegen), Prof. Dr. Ferdinand Graf (Pädagogische Hochschule Freiburg), Prof. Dr. Manfred Hättich (Politische Akademie Tutzing), Prof. Dr. Jürgen Hüther (Hochschule der Bundeswehr München), Prof. Dr. Werner Kaltefleiter (Universität Kiel), Prof. Dr. Elisabeth Noelle-Neumann (Universität Mainz), Prof. Dr. Harry Pross (Freie Universität Berlin), Prof. Dr. Manfred Rühl (Universität Hohenheim), Prof. Dr. Ulrich Saxer (Universität Zürich), Prof. Dr. Hans Schiefele (Universität München)

Redaktion der zweiten, aktualisierten und erweiterten Auflage (1982): Walter Hömberg, Rudolf Huber

Redaktion der dritten, verbesserten Auflage: Walter Hömberg

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Einführung in die Kommunikationswissenschaft:

d. Prozess d. polit. Meinungs- u. Willensbildung ;
e. Kurs im Medienverbund / erarb. von e. Projektgruppe am Inst. für Kommunikationswiss. d. Univ. München. [Leitung d. Projekts: Horst Decker ...]. —

München ; New York ; London ; Paris : Saur
Teilw. im Verl. Dokumentation, München (früherer
Name d. Saur-Verl.)

ISBN 3-598-10519-3

ISBN 3-598-10410-3 (gültig für d. 2. Aufl.)

ISBN 3-7940-3235-7 (gültig für d. 1. Aufl.)

NE: Decker, Horst [Hrsg.]; Projektgruppe FIM-Kommunikationswissenschaft <München>

Teil 2. — 3., verb. Aufl. — 1983.

ISBN 3-598-10521-5

©1983 K. G. Saur Verlag KG, München
Printed and bound in the Federal Republic of Germany
by Druckerei Friedrich Pustet, Regensburg
ISBN 3-598-10519-3 (gesamt)
ISBN 3-598-10520-7 (Teil 1)
ISBN 3-598-10521-5 (Teil 2)

Inhalt

Studieneinheit 7:	
Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem	225
Von Gisela Hundertmark	
Studieneinheit 8:	
Die politische Rolle der Journalisten	259
Von Walter Hömberg und Hans Heinz Fabris	
Studieneinheit 9:	
Informationsinput aus dem politischen System und Informationsoutput des Massenkommunikationssystems	289
Von Elisabeth Gallenkamp	
Studieneinheit 10:	
Instanzen der politischen Sozialisation	323
Von Rainer Geißler	
Studieneinheit 11:	
Politisches Verhalten und Mediennutzung	359
Von Petra Dorsch	
Studieneinheit 12:	
Persuasive Kommunikation und Wirkungsforschung	381
Von Petra Dorsch	
Studieneinheit 13:	
Demokratische Kommunikationspolitik.	417
Von Norbert Schreiber	
Register	459
Von Elisabeth Gallenkamp	
Anhang:	
Teil I: Neuere Entwicklungen in Kommunikationswissenschaft und Kommunikationspolitik	473
Von Annette Grube, Rudolf Huber, Wolfgang R. Langenbacher, Werner Löcher, Hertha Sturm und Heinz R. Uekermann	
Teil II: Reaktionen, Rezensionen, Resonanz — Erfahrungen mit dem Lehrsystem	503
Von Walter Hömberg	

Inhaltsübersicht zu Teil 1

Vorwort zur ersten Auflage	
Von Otto B. Roegele	5
Vorwort zur dritten Auflage	
Von Walter Hömberg und Wolfgang R. Langenbucher	7
Einleitung:	
Konzeption und Entwicklung des Lehrsystems	9
Von Ingrid Busack, Elisabeth Gallenkamp, Frank Giesen, Walter Hömberg und Wolfgang R. Langenbucher	
Studieneinheit 1:	
Kommunikation und Kommunikationswissenschaft	27
Von Hans Peter Bleuel und Wolfgang R. Langenbucher	
Studieneinheit 2:	
Normative Konzeptionen von politischer Öffentlichkeit – Demokratiethoretische Aspekte	51
Von Ludwig Maaßen und Horst Decker	
Studieneinheit 3:	
Das politische System als Kommunikationssystem – Das Parlament im Prozeß der politischen Kommunikation	89
Von Walter Hömberg und Norbert Schreiber	
Studieneinheit 4:	
Parteien und Wahlen als Institutionen und Kanäle der politischen Kommunikation	127
Von Ludwig Maaßen	
Studieneinheit 5:	
Wege der Interessenartikulation	161
Von Elisabeth Gallenkamp	
Studieneinheit 6:	
Politisches System und Massenkommunikationssystem	193
Von Gisela Hundertmark	

Studieneinheit 7

Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem



Die Studieneinheit 7 analysiert am Beispiel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, welche organisatorischen Vorkehrungen das politische Funktionieren aktuell-universeller Forumsmedien sicherstellen können.

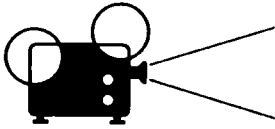
Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der privatwirtschaftlichen Presse, dem Weimarer Rundfunk und der Rolle dieses Mediums in der Zeit zwischen 1933 und 1945 entstand nach dem Zweiten Weltkrieg – in kontroversen Diskussionen und komplizierten Entscheidungsprozessen – das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. Wie die Forschungen zur Nachkriegsgeschichte des Rundfunks heute erkennen lassen, verdanken wir diese Organisationsform einer Reihe historischer Zufälle und politisch-verfassungsrechtlicher Entscheidungen, die bis heute umstritten sind. Im Laufe der Zeit hat sich aus diesem Für und Wider jedoch ein organisatorisches Prinzip entwickelt, das mehr ist als nur zufälliges Resultat einer bestimmten politischen, zeitgeschichtlichen und technischen Situation.

Die folgende Darstellung legt daher den Schwerpunkt nicht auf Einzelheiten der Struktur und des Aufbaus der bundesdeutschen Rundfunkanstalten, sondern auf die Grundgedanken des öffentlich-rechtlichen Modells, wie es sich nach 1945 in der Bundesrepublik entwickelt hat, und auf die Überprüfung seiner Wirksamkeit jenseits der technischen und wirtschaftlichen Tatsachen, die zur Gründung der Rundfunksender geführt haben.

Der Sinn des öffentlich-rechtlichen Organisationsprinzips ist unter demokratie- und kommunikationstheoretischer Perspektive darin zu sehen, daß das Funktionieren des Rundfunks als eines universell-aktuellen Kommunikationsmediums garantiert wird. Dafür sind in den Rundfunkgesetzen der Länder und des Bundes zahlreiche rechtliche Vorkehrungen getroffen:

- Programmauftrag und Programmrichtlinien
- innere Organisation nach dem Intendantenprinzip
- Einrichtungen der gesellschaftlichen Kontrolle
- Finanzierung durch Gebühren

Zu den wichtigsten Programmrichtlinien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören Objektivität, Ausgewogenheit und Neutralität. Ihr Stellenwert als Prinzipien politisch-journalistischen Handelns wird in der Studieneinheit dargestellt und in Beziehung gesetzt zu den vielfältigen Problemen und Gefährdungen des öffentlich-rechtlichen Systems. Das Funktionieren des Rundfunks – politisch also als eines Forums der Kommunikation – ist von außen und von innen bedroht. Die Gefährdung von innen ist in der Rollenselbstdeutung mancher Journalisten zu suchen, die sich keineswegs an den Prinzipien eines öffentlich-rechtlichen Journalismus orientiert, sondern eher an einem historisch überholten Berufsverständnis. (Diese Aspekte werden in der Studieneinheit 8 ausführlicher behandelt.) Die Gefährdung von außen resultiert heute aus dem unangemessen großen Einfluß der politischen Parteien auf die Rundfunkkontrolle. Einige Beispiele dazu aus der jüngsten Zeit unterstreichen diese Problematik, über deren Bewertung und Lösung immer noch Uneinigkeit herrscht.



„Prinzip Dunkelsonne“

„Rundfunk ist Sache der Allgemeinheit, überparteilich und von jeder Beeinflussung frei. Die unglaubliche Handlung dieses märchenhaften Spielfilms ist daher frei erfunden, reinste Zukunftsmusik, von der mancher allenfalls zu träumen wagt.“

Der Film treibt das Gerangel um Ausgewogenheit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk satirisch auf die Spitze: Drei Nachrichtenredakteure, schwarz-, rot-, gelbgewandet, kämpfen um Sendeanteile und erleben manche Überraschungen.



Inhalt

1.	Zur Entwicklung des Rundfunks in der Bundesrepublik	227
1.1	Modelle der Rundfunkorganisation	227
1.2	Die Entwicklung des Rundfunks nach 1945	228
1.3	Die Gründung öffentlich-rechtlicher Anstalten	230
1.4	Pläne für eine neue Rundfunkordnung	231
1.5	Rundfunkanstalten des Bundesrechts	232
1.6	Die „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ und die verfassungsrechtlichen Konsequenzen	232
1.7	Das Zweite Deutsche Fernsehen	232
2.	Der Rundfunk aus verfassungsrechtlicher Sicht	233
2.1	Das öffentlich-rechtliche Modell als Garant der Rundfunkfreiheit	234
2.2	Organe des öffentlich-rechtlichen Modells	234
2.3	Programmauftrag und Programmrichtlinien	234
2.4	Die Verpflichtung zu Neutralität, Ausgewogenheit und Objektivität	236
3.	Die Rundfunkstruktur in der Bundesrepublik	237
3.1	Die technische und wirtschaftliche Ordnung	237
3.2	Aufbau und Organisation der Rundfunkanstalten	239
4.	Das Prinzip der gesellschaftlichen Kontrolle	241
4.1	Das ständische und das parlamentarische Berufungsverfahren	241
4.2	Die gesellschaftlich relevanten Gruppen und ihre Repräsentanz in den Rundfunkanstalten	243
4.3	Rundfunkräte und gesellschaftliche Relevanz	243
5.	Der Einfluß der politischen Parteien auf den Rundfunk	246
5.1	Machtkämpfe und Machtdemonstrationen	248
5.2	Hat das öffentlich-rechtliche System versagt?	250
	Aufgaben	250
	Literaturverzeichnis	254
	Literaturhinweise zum weiteren Studium	255
	Lösungen	256

1. Zur Entwicklung des Rundfunks in der Bundesrepublik

Hörfunk und Fernsehen in der Bundesrepublik sind *öffentlich-rechtlich* organisiert. Zu dieser Organisationsform gehören als konstituierende Prinzipien:

- die Freiheit vom Staat,
- die Freiheit vom Kapitaleinfluß des Marktes,
- die demokratische Rückkopplung durch die Institutionen gesellschaftlicher Kontrolle.

Diese Elemente wurden als wichtig erkannt, um den freien Ablauf demokratischer Kommunikationsprozesse durch Medien zu sichern, die keiner einseitigen Interessenbeeinflussung unterliegen. Mit anderen Worten: Der Rundfunk ist ein Medium, in dessen Darstellungsraum potentiell sämtliche gesellschaftlichen Gruppen oder einzelne – so mächtig oder machtlos sie auch sein mögen – zu Wort kommen sollen. Der Rundfunk dient also der Artikulation und Integration der unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen. Durch die öffentlich-rechtliche Organisationsform erweist er sich „als eine spezifische, ja in ihrer Art einzigartige Institution der Gewaltenbalancierung nicht nur zwischen Staat und Gesellschaft, sondern auch zwischen den einzelnen Gruppierungen innerhalb der Gesellschaft, als ein Faktor der Neutralisierung der in dieses Massenmedium einmündenden divergierenden Richtungen und der Instituierung von Unabhängigkeiten“ (Michel, S. 186).

Mit der Rechtsform von öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden gleichzeitig die Funktionen des Rundfunks in der Gesellschaft umrissen. Die Organisation von Rundfunk setzt aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, in dem er angesiedelt ist, grundsätzlich eine bewußte Ordnungspolitik voraus, die seine Funktionsbereiche abgrenzt und gleichzeitig gewährleistet, daß der Rundfunk die ihm zukommenden Aufgaben auch erfüllen kann.

Um so erstaunlicher erscheinen unter diesem Aspekt die Forschungsergebnisse zur Nachkriegsgeschichte des Rundfunks. Sie zeigen nämlich, daß „bei der Gründung der gegenwärtigen Rundfunkanstalten die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt wohl mehr zufällig denn bewußt als Idealtypus gewählt“ wurde (Michel, S. 187).

Medienpolitik ist generell nur in einem direkten Zusammenhang mit den gesellschaftlichen und politischen Strukturen eines Landes zu beurteilen. Insofern kann auch die Rundfunkpolitik, die zur Konstituierung des öffentlich-rechtlichen Modells führte, nicht losgelöst von der historischen Situation nach 1945 gesehen werden. Die wenigen wissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit der Neuordnung des Rundfunks beschäftigen, kommen zu dem Ergebnis, daß die Rundfunkorganisation mehr oder weniger als Kompromiß aus den unterschiedlichen Interessen hervorgegangen ist. Für die These, daß die Rundfunkorganisation in der Bundesrepublik als ein politisches „Zufallsprodukt“ entstanden ist, spricht vor allem die Tatsache, daß eine verfassungsrechtliche Fixierung des öffentlich-rechtlichen Modells erst im Jahre 1961 erfolgte, im sogenannten Fernseh-Urteil; es dauerte also 15 Jahre, bis der Rundfunk eine verfassungsrechtliche Grundlage besaß. Bevor jedoch die Frage erörtert werden soll, wie es zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Bundesrepublik kam, wollen wir kurz die verschiedenen möglichen Organisationsformen für die audiovisuellen Medien Hörfunk und Fernsehen aufzeigen.

1.1 Modelle der Rundfunkorganisation

Der Mangel an Sendefrequenzen läßt beim derzeitigen Stand der Technik eine willkürliche Vermehrung von Rundfunkträgern (Veranstalten von Rundfunk) nicht zu. Die auf internationaler Ebene ausgehandelten Frequenzbereiche bedürfen daher auf nationaler Ebene der Lizenzierung durch den Staat bzw. durch eine staatliche Behörde. „Diese Beherrschung des technischen Mittels durch die staatliche Exekutive unterscheidet den Rundfunk von anderen Massenmedien, die eines staatlich verwalteten Verbreitungsmittels nicht bedürfen und die deshalb dem Einfluß des Staates weniger leicht zugänglich sind“ (Brack [1], S. 1). Beim Rundfunk und seinen einzelnen Organisationsmodellen stellt sich also die Frage des Verhältnisses zum Staat viel stärker als bei anderen Medien.

Die wesentlichen Organisationsformen sind:

- staatliche bzw. regierungsnahe Rundfunkorganisationen,
- kommerzielle private Rundfunksysteme,
- vom Staat unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalten.

Tendenziell gelten bei diesen Modellen folgende Charakteristika, wobei Überschneidungen und Mischformen die Regel sind:

Staats- oder Regierungsfunk

Der Staats- oder Regierungsfunk ist als staatliche Einrichtung in das politische System integriert. Die direkte *Unterstellung des Rundfunks unter die Regierung* verhindert den freien Zugang einzelner und gesellschaftlicher Gruppen zum Medium und damit das „die öffentliche Meinungsbildung belebende Spannungsverhältnis zwischen den politischen Gewalten, insbesondere der Regierung, und dem Medium Rundfunk“ (Scholl, S. 31).

Kommerzielle Rundfunksysteme

Der Rundfunk wird nach dem *Modell wirtschaftlichen Wettbewerbs* organisiert (analog zur Presse; vgl. Studieneinheit 6). Der Staat verleiht Sendelizenzen an private Rundfunkträger, die sich durch den Verkauf von Sendezeiten bzw. ausschließlich durch Werbung finanzieren. In diesem Modell der freien Konkurrenz kann der Staat als eine Gruppe unter anderen ebenfalls Rundfunk betreiben. Bei der privatwirtschaftlichen Organisationsform ist die Abhängigkeit des Rundfunks von den auftraggebenden Wirtschaftsgruppen offensichtlich, wenn auch prinzipiell bei diesem Modell ähnliche Kontrollorgane wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem denkbar sind.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Der Grundgedanke dieser Organisationsform ist die *weitgehende Unabhängigkeit* des Rundfunksystems sowohl vom politischen Machtsystem als auch von einzelnen gesellschaftlichen Interessen, z.B. Einflüssen der Wirtschaft oder mächtiger Verbände. Der Rundfunk als Organ der Öffentlichkeit untersteht einer gesamtgesellschaftlichen Kontrolle, die noch näher zu erläutern sein wird.

Klare Abgrenzungen dieser Organisationsmodelle sind aufgrund der vielen Mischformen, die sich in den einzelnen Ländern herausgebildet haben, fast nicht möglich.

„Bei der Betrachtung einer Rundfunkorganisation ist zu bedenken, daß die Rechtsform der Rundfunkorganisation kein sicheres Indiz für ihr Verhältnis zum Staat, zu den politischen Parteien und anderen (z.B. kommerziellen) Gruppen und für ihr Recht auf freie Meinungsäußerung sowie für ihren freien Zugang zu allen Nachrichtenquellen darstellt. Zu beobachten sind z.B. Rundfunkgesellschaften in Formen des Privatrechts, die durch Beteiligung des Staates am Stammkapital mehr oder weniger staatliche Unternehmen sind; auf der anderen Seite ist z.B. die öffentlich-rechtlich organisierte ‚British Broadcasting Corporation‘ (BBC) in der Praxis von der Regierung unabhängig, obwohl gewisse Eingriffe rechtlich möglich wären“ (Brack [1], S. 2).

Die Situation des Rundfunks und damit auch die Organisation von Rundfunkträgern ist beim heutigen Entwicklungsstand der Technik weitgehend durch den Mangel an Sendefrequenzen bestimmt. Diese Ausgangslage wird sich in absehbarer Zukunft verändern (vgl. Studieneinheit 13); und damit dürfte sich die Diskussion um die Organisationsform wieder verstärken. Eine zukunftsweisende Medienpolitik kann aber „ohne die genaue Kenntnis dessen, was in dieser Beziehung in der Vergangenheit geschehen ist, schlechterdings nicht auskommen. Sie leitet geradezu ihre Legitimation daraus her“ (Steininger, S. 388).

Im Mittelpunkt dieser Studieneinheit steht das öffentlich-rechtliche Modell, nach dem der Rundfunk in der Bundesrepublik organisiert ist. Um die Bedeutung dieses Prinzips für die Organisation von Massenkommunikation zu veranschaulichen, ist es notwendig, zunächst die politischen Intentionen zu untersuchen, aus denen die gegenwärtige Konstruktion hervorgegangen ist.

1.2 Die Entwicklung des Rundfunks nach 1945

Das Ende des Zweiten Weltkriegs bedeutete für den Rundfunk in Deutschland in technischer wie in organisatorischer Hinsicht einen Neuanfang. Die Verfügung über die wenigen noch vorhandenen Überreste der alten Rundfunkeinrichtungen lag nicht mehr bei den Deutschen, sondern in den Händen der alliierten Besatzungsmächte. Diese errichteten in den Jahren 1945/46 in den von ihnen besetzten Zonen zunächst einmal sendefähige Anstalten, die sich in ihrem Besitz und damit unter der Kontrolle der Militärregierung befanden. Zudem

verhängten sie im Mai 1945 ein generelles Publikationsverbot für Deutsche, das jede eventuelle publizistische Betätigung genehmigungspflichtig machte. Die Besatzungsmächte sahen die wichtigste Aufgabe des Rundfunks in der „Umerziehung des deutschen Volkes“, in der Erziehung zur Demokratie.

Auch wenn im Laufe der Zeit die Sendungen in zunehmendem Maße von deutschen Mitarbeitern gestaltet wurden, lag die Leitung des Rundfunks weiter im Machtbereich der Amerikaner, Engländer und Franzosen. Diesen Anspruch dokumentierten die Alliierten vor allem mit der Übergabe der gesamten, früher der Post unterstellten Sendetechnik an die einzelnen Rundfunkanstalten. Sie schufen damit eine völlig neue Situation. Denn seit den Anfängen des Rundfunks in Deutschland im Jahre 1923 standen der Reichspost alle Entscheidungen über seine technischen und auch finanziellen Belange zu. Die einmütig ablehnende Haltung der Besatzungsmächte gegenüber den Postansprüchen war ausschließlich auf die negativen Erfahrungen der jüngsten Geschichte zurückzuführen: In der mächtigen Stellung der Post lag nämlich ein wesentlicher Faktor für die staatliche Abhängigkeit des Rundfunks während der Weimarer Zeit und damit auch für den Mißbrauch als staatliches Propagandamittel im Dritten Reich.

Außer in der Frage dieser strukturellen Veränderung, der Zusammenlegung von Programm, Verwaltung und Technik in die Hände der Rundfunkanstalten selbst, waren sich die Alliierten über die zukünftige Rundfunkordnung wenig einig. Jede der Besatzungsmächte hatte sich nämlich beim Wiederaufbau der Rundfunkanstalten an den Organisationsmodellen ihres Heimatlandes orientiert, und diese gedachten sie auch bei einer künftigen Neuordnung in Deutschland zu verankern.

Die Briten planten mit ihrem Sender in Hamburg einen zentralen Rundfunk für das gesamte von ihnen besetzte Gebiet, der – wie die British Broadcasting Corporation (BBC) – öffentlich-rechtlich organisiert sein sollte. Die Franzosen hatten in Baden-Baden eine Rundfunkanstalt nach dem Muster der staatlich-zentralistischen Organisation ihrer Heimat geschaffen. Und die Amerikaner, im Besitz von Radio München, Frankfurt und Stuttgart, wollten ein System mehrerer unabhängig voneinander bestehender privater Anstalten aufbauen. Bereits im Sommer 1946 leiteten sie erste Aktivitäten hinsichtlich einer Privatisierung des Rundfunks ein. Aufgrund der

Erfahrungen des Dritten Reiches schien ihnen mit dieser Organisationsform die angestrebte Unabhängigkeit des Rundfunks von Staat und Regierung am besten gewährleistet. Sie wollten sogar ihre Pläne ohne die Mitwirkung von deutscher Seite verwirklichen und dann die neu gebildeten Länderregierungen vor vollendete Tatsachen stellen.

Als die amerikanischen Absichten bekannt wurden, regte sich auf deutscher Seite heftiger Widerstand. Die Reaktionen gipfelten in den Versuchen der Länder Hessen und Bayern, in eigener Regie eine Rundfunkanstalt ins Leben zu rufen. Diesen Bestrebungen wiederum wollten und konnten die Amerikaner in keinem Fall zustimmen. Denn, so formulierte der Militärgouverneur General Clay, es sei „die grundsätzliche Politik der US-Militärregierung“, „daß die Kontrolle der öffentlichen Meinungsbildung, wie Presse und Rundfunk, verteilt werden soll und von jedem herrschenden Regierungseinfluß freigehalten werden muß“ (nach Flottau, S. 23).

An der Diskussion um eine Neuordnung und die Übergabe des Rundfunks in deutsche Hände war maßgeblich Hans Bredow beteiligt, dem bereits eine entscheidende Rolle bei der Gründung und Organisation des Rundfunks nach dem Ersten Weltkrieg zugekommen war. Bredow hatte während der Weimarer Zeit als Reichsrundfunkkommissar die weitreichenden Interessen der Post vertreten, bis er 1933 sein Amt aufgeben mußte. Von daher galt er – insbesondere auch für die Alliierten – als eine bedeutende Persönlichkeit in rundfunkpolitischen Fragen. Seine fachliche Kompetenz sollte für die Neuordnung nach 1945 wiederum von entscheidender Bedeutung sein.

Bredows Vorstellungen waren von den negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit geprägt. Von daher sind auch seine *rundfunkpolitischen Grundsätze* zu verstehen:

- keine Postkontrolle mehr über die technischen Rundfunkeinrichtungen;
- keine staatliche Programmkontrolle wie in der Weimarer Zeit und später im Dritten Reich;
- aber auch keine Einflußnahme durch private Gesellschaften.

Woran Bredow allerdings auch nach 1945 festhielt, das war die föderalistische Struktur des Rundfunks – jedoch ohne eine übergeordnete Instanz, wie sie die Reichsrundfunkgesellschaft während der Weimarer Zeit dargestellt hatte.

Die Reichsrundfunkgesellschaft (RRG) war 1926 gegründet worden und hatte alle übergeordneten Aufgaben der neun regionalen Sendeanstalten übernommen (vgl. Lerg, S. 236 ff). Die Bezirksgesellschaften mußten damals 51 Prozent ihrer Anteile an die Reichspost übertragen, die damit faktisch die wirtschaftliche Aufsicht ausüben konnte. Hinzu kam, daß der Staat entscheidenden Einfluß auf die Nachrichtengebung nahm, indem die regionalen Anstalten nur Nachrichten der RRG-eigenen Nachrichtenstelle DRADAG verbreiten durften, deren Anteile wiederum zu 51 Prozent beim Reich lagen. Somit war trotz der neun verschiedenen Rundfunksender „eine starke zentralistische Kontrolle technischer, wirtschaftlicher und politischer Ansichten das Charakteristikum des Rundfunks der Weimarer Zeit“ (Flottau, S. 17).

Im Oktober 1947 fand eine Konferenz statt, an der die alliierten Vertreter Bayerns, Hessens, Nordrhein-Westfalens und Württemberg-Badens wie auch Vertreter der Postverwaltung teilnahmen. Auf diesem „Frankfurter Treffen“ legte Bredow sein *Konzept zur Neuordnung des Rundfunks* vor, dessen Merkmale er selbst folgendermaßen zusammengefaßt hat:

- „1. Bildung unabhängiger Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts.
2. Unabhängigkeit der Intendanten in der Programmgestaltung und Bindung nur an allgemeine gesetzliche Richtlinien.
3. Einsetzung unabhängiger Rundfunkräte als Vertreter der Öffentlichkeit zur Beratung der Intendanten und Verwaltungsräte sowie zur Überwachung der Finanzgebarung.
4. Ausübung des technischen Betriebes durch die Rundfunkanstalten und nicht mehr durch die Post“ (zitiert nach Flottau, S. 25).

Dieses Konzept kann als ein Kompromißvorschlag angesehen werden, bei dem alle Beteiligten Zugeständnisse machen mußten. Die Amerikaner z.B., die einen privatwirtschaftlich organisierten Rundfunk planten, sahen zumindest die Staatsunabhängigkeit des Rundfunks gewahrt. Den Intentionen der einzelnen *Landesregierungen* entsprach die Anerkennung der Gesetzgebungskompetenz für die Rundfunkorganisation. Auch die *Anstalten* „empfangen Bredows Vorschlag als die günstigste denkbare Möglichkeit, einen schmerzlosen Über-

gang aus der Besatzungsherrschaft in eine deutsche Zuständigkeit herzustellen“ (Roegele, S. 110). Die *Post* allerdings hatte sich diesem Vorschlag gemäß mit dem Verzicht auf die gesamte Technik abzufinden.

Mit diesem Konzept Bredows war ein entscheidender Schritt in Richtung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkstruktur und gleichzeitig für eine Übergabe der Rundfunkverantwortung in deutsche Hände getan.

1.3 Die Gründung öffentlich-rechtlicher Anstalten

In den Jahren 1948 und 1949 wurden die ersten deutschen Rundfunkanstalten nach dem Kriege gegründet. Es waren dies in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Entstehung:



der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) für das Gebiet der britischen Besatzungszone (Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein), der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (HR), Radio Bremen (RB) und der Süddeutsche Rundfunk (SDR) in der amerikanischen Zone sowie der Südwestfunk (SWF) im französisch besetzten Teil für die Länder Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern.

Die Bundesrepublik hatte damit zwar ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem, jedoch ohne eine verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Ordnung. Die Gründungen waren nämlich nicht auf der Basis verfassungsrechtlicher Normen erfolgt, sondern in zeitlicher Parallelität zu den Beratungen des Grundgesetzes. Damit war von vornherein ein Konflikt angelegt, der die Diskussion um die Ordnung des Rundfunks in den fünfziger Jahren wieder entfachen sollte.

Wesensmerkmal des neu gegründeten öffentlich-rechtlichen Rundfunks war das *föderalistische Prinzip*, die *Dezentralisation*. Es war – den politischen Forderungen der Alliierten entsprechend – in den Ländergesetzen bzw. Staatsverträgen der gegründeten Anstalten verankert. Die legislative Kompetenz in Rundfunkfragen lag damit bei den Länderparlamenten – ohne Beteiligung des Bundes.

Auch für die Zeit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes hatten sich die Alliierten die entscheidende Kompetenz in bezug auf den Rundfunk in der Bundesrepu-

blik vorbehalten. Der Artikel 3 des Gesetzes Nr. 5 der Alliierten Hohen Kommission bestimmte nämlich, „daß ohne ihre Genehmigung neue Rundfunk-, Fernseh- oder Drahtfunksender nicht eingerichtet, noch Anlagen dieser Art einer anderen Verfügungsgewalt unterstellt werden durften . . . Rundfunkpolitisch war die Bundesregierung damit vollkommen neutralisiert“ (Steininger, S. 391).

1.4 Pläne für eine neue Rundfunkordnung

Gegen diesen Zustand meldete die damalige Regierung Adenauer bereits sehr früh Bedenken an. Gestützt auf den Artikel 73 des Grundgesetzes, der dem Bund die „ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen“ zuschreibt, setzten bereits in der ersten Legislaturperiode deutliche Bemühungen für eine spätere Rundfunk-Neuordnung ein. Nach Meinung Adenauers sollte der Rundfunk nämlich „politisches Führungsmittel der jeweiligen Bundesregierung“ sein (nach Steininger, S. 391). Zu diesem Zweck wurde ein Bundesrundfunkgesetz geplant, das, wäre es verwirklicht worden, eine Situation ähnlich der des Weimarer Rundfunks geschaffen hätte. Entsprechende Initiativen der Adenauer-Regierung bzw. der CDU als Regierungspartei scheiterten an dem energischen Widerstand der Länder und ihrer Rundfunkanstalten, die ihre neugewonnene Eigenständigkeit verteidigten.

Dennoch kam es 1953 zum Entwurf eines Bundesgesetzes „über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks“. Der Entwurf sah die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Deutsche Rundfunk“ vor. Diese sollte für das Fernsehen, das der NWDR bereits begonnen hatte, *ausschließlich* zuständig werden. „Weiterhin sollte sie als Gemeinschaftssender der Landesrundfunkanstalten eine ‚Deutsche Welle‘ . . . und in gleicher Weise den ‚Deutschen Kurzwellendienst‘ für das Ausland betreiben. Außer diesen Rundfunkdiensten sollte die Anstalt ‚sonstige gemeinsame Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks‘ wahrnehmen“ (Brack [2], S. 17). Das Auslaufen der ersten Legislaturperiode verhinderte, daß der Gesetzesentwurf eingebracht wurde; dem nächsten Bundestag wurde er nicht mehr vorgelegt.

Die Diskussion lebte erst wieder auf, als mit der Erschließung neuer Frequenzen ein weiteres Fernsehprogramm in Aussicht stand. In der Zwischenzeit hatten nämlich auch einzelne politische und gesellschaftliche

Gruppen – vor allem die Wirtschaft – ihr Interesse am Rundfunk bekundet. Als sich nunmehr eine reale Möglichkeit zur Ausstrahlung eines weiteren Programms eröffnete, kam eine rege Auseinandersetzung in Gang. Zunächst waren es die Landesrundfunkanstalten, die sich Gedanken über die Nutzung der neuen Frequenzen machten. Ende 1957 beantragten sie bei der Bundespost die Freihaltung dieser Wellenbereiche. Die Post hatte sich aber offensichtlich bereits „bestimmte Vorstellungen“ über deren Verwendung gemacht. Die in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten bekamen eine ausweichende Antwort. Meldungen über Verhandlungen der Bundespost mit privaten Gruppen führten daraufhin zur „Großen Anfrage der SPD im Bundestag betr. Privatwirtschaftliches Fernsehen“. Die Bundesregierung, so erklärte der Bundespostminister, sei nicht der Meinung, daß „nur die Rundfunkanstalten der Bundesländer berechtigt seien, Rundfunkprogramme in diesen Bereichen zu verbreiten“ (Flottau, S. 52). Damit war offenkundig, daß ein zweites Fernsehprogramm von verschiedenen Seiten vorbereitet wurde. 1958 wurde von privater Hand die Gesellschaft „Freies Fernsehen GmbH“ gegründet. Diese Gesellschaft erhielt am 30. Dezember 1959 vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung den Auftrag zur Erstellung eines zweiten Fernsehprogramms.

Von nun an gingen die Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen weiter. Die Ministerpräsidenten der Länder wandten sich gegen den Plan der Bundesregierung, ein Bundesrundfunkgesetz herauszubringen, das diese zur Errichtung eines Langwellen-, eines Kurzwellen- und eines Fernsehsenders vorbereitete. Sie wollten vielmehr die Interessen des Bundes und der Länder durch einen Staatsvertrag koordinieren. Zum Abschluß eines derartigen Vertrages kam es jedoch nicht. Dafür legte die Regierung Adenauer im September 1959 den Entwurf eines Gesetzes über den Rundfunk vor. Kernstück dieser Gesetzesvorlage war, „daß der Bund zur Veranstaltung von Fernsehsendungen für Deutschland eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen ‚Deutschland-Fernsehen‘ errichtete. Entscheidend für die Gestaltung des zweiten Fernsehprogramms war, daß die Anstalt die Durchführung der Fernsehsendungen privatrechtlichen Gesellschaften übertragen sollte“ (Hillig, S. 98). Der Entwurf passierte den Bundestag nicht. Er wurde nach eingehender Debatte zur Überprüfung an verschiedene Ausschüsse überwiesen. Dabei

kam der Ausschuß für Kulturpolitik und Publizistik im Frühjahr 1960 zu dem Beschluß, „die Beratung des das ‚Deutschland-Fernsehen‘ betreffenden Teils des Entwurfs zunächst zurückzustellen, bis zu übersehen sei, zu welchen Ergebnissen die inzwischen angeregten Verhandlungen zwischen Bund und Ländern geführt hätten“ (Hillig, S. 99).

1.5 Rundfunkanstalten des Bundesrechts

Nachdem der Problembereich Fernsehen aus dem Entwurf entfernt war, wurde 1960 das „Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts“ verkündet und somit der Weg für die Einrichtung der beiden Bundessender *Deutsche Welle* und *Deutschlandfunk* freigemacht. Zur Errichtung dieser Anstalten hatten sich die Länder bereit erklärt, „da sie vornehmlich der Repräsentation der Bundesrepublik im europäischen Ausland und in Übersee dienten. Da dies aber von einem Fernsehprogramm mit seiner geringen Reichweite in keiner Weise behauptet werden konnte, war das ein Grund für die Länder, dem Bund auf dem Fernsehsektor einen Sender des Bundesrechts zu verweigern“ (Flottau, S. 54).

Die Fronten verhärteten sich weiter, da sich die Regierung Adenauer nicht bereit zeigte, mit den Ländern zu verhandeln. Diese hatten eine Vierer-Kommission gebildet, die versuchen sollte, mit der Bundesregierung ins Benehmen über ein gemeinsames Vorgehen zu kommen. Nachdem nun dieser Versuch mißlang, unternahm Adenauer einen Vorstoß in den eigenen Reihen. Er verhandelte zunächst mit den der CDU/CSU nahestehenden Ministerpräsidenten in der Hoffnung, die gemeinsame „Länderfront“ zu sprengen, und unterbreitete ihnen den Vorschlag, eine GmbH von Bund und Ländern zu gründen. Mit diesem Rückgriff auf Organisationsformen der frühen Weimarer Zeit fand er allerdings nur geteilte Zustimmung, denn nachdem man die übrigen Ministerpräsidenten unterrichtet hatte, erhoben sich etliche Einwände gegen die Pläne der Regierung.

1.6 Die „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ und die verfassungsrechtlichen Konsequenzen

Wohl in der Hoffnung, die Ministerpräsidenten würden dennoch zustimmen, veranlaßte Adenauer die Gründung der *Deutschland-Fernsehen-GmbH*, für die zunächst der Bundeskanzler als Vertreter der Bundesregierung und Justizminister Schäffer als Treuhänder für die Bundesländer fungierten. Dieser Schritt „war nicht nur eine

Überrumpelung der Länder in einer der wichtigsten innenpolitischen Angelegenheiten seit Bestehen der Bundesrepublik, er war nicht nur der Versuch, ein privates Fernsehen unter Oberaufsicht der Bundesregierung zu einem Zeitpunkt einzurichten, da der Bundestagswahlkampf 1961 bevorstand“ (Flottau, S. 55 f.). Gleichzeitig aktualisierte dieser Schritt den im Grundgesetz angelegten Bund-Länder-Konflikt über die Zuständigkeit in Rundfunkfragen und machte somit eine verfassungsrechtliche Klarstellung notwendig. Denn keines der Länder, auch nicht ein CDU-regiertes, trat der privatrechtlichen Gesellschaft bei. Statt dessen riefen Hamburg und Hessen, später auch Niedersachsen und Bremen, das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe an.

Bis zur endgültigen Urteilsverkündung erließ das Bundesverfassungsgericht eine „Einstweilige Verfügung“ gegen den für den 1. Januar 1961 geplanten Programmbeginn der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ und stoppte damit Adenauers Vorhaben. Das am 28. Februar 1961 verkündete Urteil beendete den Bund-Länder-Streit einstweilen durch die Klarstellung:

„Der Bund hat durch die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH gegen Art. 30 in Verbindung mit dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes sowie gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und gegen Art. 5 des Grundgesetzes verstoßen“ (Lehr/Berg, S. 222 f.).

1.7 Das Zweite Deutsche Fernsehen

Bereits kurze Zeit nach dem Urteilspruch des Verfassungsgerichts, im März 1961, gab die ARD erneut den Plan zur Ausstrahlung eines zweiten Programms durch die Landesrundfunkanstalten bekannt. Dieser Plan wurde jedoch drei Tage später von einem Beschluß der Ministerpräsidenten durchkreuzt: Gestärkt durch die im *Fernsehurteil* fixierte Gesetzgebungskompetenz, wollten diese die Gründung eines zweiten Fernsehprogramms nicht den bestehenden Anstalten überlassen, sondern sie selbst übernehmen. Die Ministerpräsidenten beschlossen in Form eines Staatsvertrages, das *Zweite Deutsche Fernsehen* (ZDF) als zentrale Anstalt des öffentlichen Rechts zu gründen. Dieser Vertrag trat nach seiner Ratifizierung durch die einzelnen Landesparlamente zum 1. Dezember 1961 in Kraft. Vom 1. April 1964 an wurden zwei Fernsehprogramme in der Bundesrepublik ausgestrahlt. Hinzu kamen seit 1964/65 die regional produzierten *Dritten Programme* der einzelnen Landesrundfunkanstalten, deren Schwerpunkte in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Regionales liegen sollten.

2. Der Rundfunk aus verfassungsrechtlicher Sicht

Mit dem Fernsehurteil wurde neben dem konkreten Streit um das „Adenauer-Fernsehen“ vor allem die Rundfunkordnung der Bundesrepublik in ausführlicher Form verfassungsrechtlich geklärt und festgelegt. Der Ausgangspunkt, die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern, rührte noch aus der Zeit der alliierten Machtbefugnisse her. Denn solange allein die Besatzungsmächte die allgemeine Funkhoheit ausübten, stand ihrem rundfunkpolitischen Ziel der Machtentflechtung, das sie mit der Institutionalisierung des föderalistischen Prinzips verfolgten, kein übergeordnetes staatliches Interesse entgegen. Erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes entbrannte der Konflikt um die Zuständigkeit, die Diskussion um eine Neuordnung des Rundfunks.

Die Fernmeldehoheit des Bundes

In seinem Urteil interpretiert das Bundesverfassungsgericht die „Post- und Fernmeldebefugnis“ des Bundes nach Artikel 73 des Grundgesetzes folgendermaßen: Zum Fernmeldewesen gehören „nur die technischen Vorgänge des Sendens der Rundfunkdarbietungen. Fernmeldewesen ist ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff.“ Der Rundfunk gilt nicht als „Teil“, sondern als „Benutzer“ dieser Einrichtungen. Demnach erstreckt sich die Fernmeldekompetenz auf die allgemeine Regelung „für einen geordneten Ablauf des Betriebs der Rundfunksender“, wobei „die sogenannte Studientechnik nicht zum Fernmeldewesen gehört“ (vgl. Lehr/Berg, S. 234 f.). Aus seiner Post- und Fernmeldebefugnis kann der Bund also keine Legitimation für einen eigenen Rundfunkbetrieb ableiten.

Legislative Kompetenzregelung

Ebensowenig stehen dem Bund im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebungsbefugnisse legislative Kompetenzen in Rundfunkfragen zu.

➤ „Eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist ausdrücklich nur für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films vorgesehen. . . . Eine den Zusammenhang des Grundgesetz-

zes beachtende Auslegung kann nicht annehmen, daß dem Bund für den Rundfunk als Ganzes ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, während er über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films nur Rahmenvorschriften erlassen darf . . . Das Grundgesetz geht bei der Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern vom Grundsatz der Länderkompetenz aus. . . Es kommt hinzu, daß der Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können . . . , fallen sie aber nach der Grundentscheidung des Grundgesetzes . . . in den Bereich der Länder“ (Lehr/Berg, S. 235 f.).

Das föderalistische Prinzip

Mit dieser mehrfachen Begründung ist der Föderalismus auch auf dem Gebiet des Rundfunks verfassungsrechtlich fixiert, wenn auch in der Realität die bestehende föderalistische Rundfunkstruktur – ihrer Einteilung nach – mehr an die Politik der Alliierten erinnert und weniger an die kulturelle Vielfalt in der Bundesrepublik.

Verfassungsmäßige Rundfunkorganisation

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar deutlich gegen die Bestrebungen gewandt, den Rundfunk zu zentralisieren, was aber die Rechtsform betrifft, so heißt es im Fernsehurteil:

➤ „Art. 5 GG fordert zur Sicherung der Freiheit auf dem Gebiet des Rundfunks allerdings nicht die in den Landesrundfunkgesetzen gefundene und für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts übernommene Form. . . Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung unangestastet bleibt“ (Lehr/Berg, S. 255).

Damit sind private Rundfunkträger zwar grundsätzlich erlaubt; in der Urteilsbegründung zeigt sich aber deutlich, daß die öffentlich-rechtliche Form und die damit verbundenen institutionalisierten Kontrollorgane „Modellcharakter“ gewonnen haben.

Es gilt nun, die öffentlich-rechtliche Konstruktion unter dem Aspekt der institutionellen Sicherung der Rundfunkfreiheit näher zu diskutieren. Denn dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist für den Rundfunk „als einem neben der Presse stehenden, mindestens gleich bedeutenden, unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmittel und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung die institutionelle Freiheit nicht weniger wichtig . . . als für die Presse“ (Lehr/Berg, S. 254).

2.1 Das öffentlich-rechtliche Modell als Garant der Rundfunkfreiheit

Was bedeutet *Rundfunkfreiheit*? Das Bundesverfassungsgericht hat die im Grundgesetz fixierte Berichterstattungsfreiheit durch den Rundfunk zur „allgemeinen Rundfunkfreiheit“ ausgeformt. Diese „allgemeine“ Bedeutung wird folgendermaßen begründet:

„Die in Art. 5 Abs. 1 enthaltene Garantie der Freiheit des Rundfunks ist für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in den Ländern von fundamentaler Bedeutung; sie ist ein Teil der in die Landesverfassungen hineinwirkenden Bundesverfassung.“
Der Rundfunk gilt als „Sache der Allgemeinheit“. „Er muß in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden“ (nach Stein, S. 165).

Zur Sicherung der verfassungsrechtlich verbürgten Rundfunkfreiheit wird das öffentlich-rechtliche Modell als beispielhaft angeführt:

„Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind: Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen wird durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist; ihre kollegialen Organe sind faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutenden politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblich oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessen anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird“ (Lehr/Berg, S. 254 f.).

2.2 Organe des öffentlich-rechtlichen Modells

Sämtliche Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik sind nach einem relativ einheitlichen Schema aufgebaut. Grundsätzlich haben sie drei Organe:

- Der *Rundfunkrat*, das zahlenmäßig stärkste Aufsichtsgremium, vertritt die Interessen der Allgemeinheit gegenüber dem Rundfunk. Zu seinen wichtigsten Aufgaben gehört die Beratung des Intendanten, besonders in Fragen des Programms. Er überwacht die Einhaltung der Programmgrundsätze und -richtlinien. Der Rundfunkrat besitzt das Haushaltsrecht, d.h. er hat den Haushaltsvoranschlag und den Jahresabschluß zu genehmigen. Bei den meisten Anstalten wählt der Rundfunkrat den Intendanten und – zumindest – einen Teil der Verwaltungsratsmitglieder.
- Der *Verwaltungsrat*, das zahlenmäßig kleinere Gremium, unterstützt und überwacht den Intendanten besonders hinsichtlich der laufenden Geschäfte (Verwaltung, Finanzen).
- Der *Intendant* hat die Verantwortung für den gesamten Betrieb der Anstalt – sowohl für das Programm als auch für die Verwaltung und die Technik. Er leitet die Anstalt und vertritt ihre Interessen gegenüber der Öffentlichkeit und vor Gericht.

2.3 Programmauftrag und Programmrichtlinien

Neben den organisatorischen Vorkehrungen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit fordert das Bundesverfassungsgericht auch „sachliche Grundsätze“, die „ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung“ gewährleisten (vgl. Lehr/Berg, S. 255). Derartige für das Gesamtprogramm verbindliche Leitgrundsätze finden sich ebenfalls in den Rundfunkgesetzen: Der *Programmauftrag* beschreibt in allgemeinsten Form die Aufgaben der Sendeanstalten. Er wird ergänzt durch die Normierung enger gefaßter Programmrichtlinien.

Der Programmauftrag der Rundfunkanstalten

Westdeutscher Rundfunk. „Aufgabe der Anstalt ist die für die *Allgemeinheit* bestimmte Verbreitung von *Nachrichten und Darbietungen* in Wort, Ton und Bild. Sie betreibt und errichtet zu diesem Zweck im Lande Nordrhein-Westfalen (Sendegebiet) die hierfür erforderlichen Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks; sie versorgt die Anlagen des Drahtfunks“ (§ 3, 1).

Hessischer Rundfunk: „Aufgabe des Hessischen Rundfunks ist die Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen *bildender, unterrichtender und unterhaltender Art*. Er erwirbt und betreibt zu diesem Zweck Rundfunksendeanlagen“ (§ 2).

Bayerischer Rundfunk: „Aufgabe des Bayerischen Rundfunks ist die *Veranstaltung von Sendungen in Wort, Ton und Bild* über die von ihm betriebenen Anlagen“ (Art. 2).

Saarländischer Rundfunk: „Aufgabe der Anstalt ist die *Gestaltung und Verbreitung von Programmen* des Hör- und Fernsehroundfunks“ (§ 9, 2). (Lehr/Berg, S. 147, S. 57, S. 45, S. 91.)

Der Programmauftrag, auf eine Formel gebracht, könnte lauten:

➔ Aufgabe ist die Gestaltung und Verbreitung von Sendungen in Wort, Ton und Bild für die Allgemeinheit. Hörfunk und Fernsehsendungen dienen der Information, Bildung und Unterhaltung.

Ein normativer Rahmen für die Gestaltung der Sendungen wird durch die enger gefaßten *Programmrichtlinien* abgesteckt. Sie stellen einen Kriterienkatalog dar, der den Programmauftrag in verschiedenen Richtungen präzisiert. Dabei sind sie auf der einen Seite Grundsätze für die Arbeit der an den Sendungen beteiligten Journalisten. Auf der anderen Seite bieten sie den Aufsichtsgremien den Bezugsrahmen ihrer Kontrolle.

Zum Vergleich einige Beispiele aus den Programmrichtlinien verschiedener Anstalten (zitiert nach der Quellensammlung von Lehr/Berg):

Demokratiethoretische Normen

- „der freiheitlich-demokratischen Grundordnung entsprechen“ (ZDF)
- „eine unabhängige Meinungsbildung ermöglichen“ (ZDF)
- „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ (WDR)
- „demokratische Freiheiten verteidigen“ (WDR)
- „demokratische Gesinnung“ – „die in der Verfassung festgelegten Grundrechte und Grundpflichten müssen Leitlinien der Programmgestaltung sein“ (BR)
- „die Programme des Südwestfunks müssen vom Geiste demokratischer Freiheit (sein)“ (SWF)

Allgemeine ethische Grundhaltungen

- „die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten“ (WDR)
- „nur der Wahrheit verpflichtet sein“ (WDR)
- „kulturelles Verantwortungsbewußtsein“ (BR)
- „Menschlichkeit“ (BR)
- „insbesondere sind Sendungen verboten, die Vorurteile gegen Einzelne oder Gruppen, wegen ihrer Rasse, ihres Volkstums, ihrer Religion oder Weltanschauung verursachen oder zu deren Herabsetzung Anlaß geben können, ferner solche Sendungen, die das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen“ (BR)

Politische Werte und politische Programmatik

- „internationale Verständigung fördern“ (WDR)
- „zum Frieden und sozialer Gerechtigkeit mahnen“ (WDR)
- „Verständigung unter den Völkern“ (SWF)
- „Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit“ (ZDF)

Föderalismus

- „der landsmannschaftlichen Gliederung des Sendegebietes soll Rechnung getragen werden“ (WDR)
- „der Eigenart Bayerns gerecht werden“ (BR)

2.4 Die Verpflichtung zu Neutralität, Ausgewogenheit und Objektivität

Durch ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag sind die Rundfunkanstalten darüber hinaus zu Neutralität, Ausgewogenheit und Objektivität verpflichtet. Beispielsweise heißt es in den WDR-Sendegrundsätzen:

„Die Nachrichtengebung muß allgemein, unabhängig und objektiv sein.“ Der WDR „darf nicht einseitig einer politischen Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen“ (nach Lehr/Berg, S. 146).

Und für den Bayerischen Rundfunk gilt:

„Die Angestellten des Bayerischen Rundfunks dürfen bei der Programmgestaltung weder einseitig einer politischen Partei oder Gruppe noch Sonderinteressen, seien sie wirtschaftlicher oder persönlicher Art, dienen. Sie können jedoch in eigenen Kommentaren und in Sendungen, die kritisch Stellung nehmen, ihre persönliche Meinung äußern.“

„Alle Nachrichten und Berichte sind wahrheitsgetreu und sachlich zu halten. Die Redakteure sind bei der Auswahl und Sendung der Nachrichten zu Objektivität und Überparteilichkeit verpflichtet“ (Lehr/Berg, S. 46).

Ähnliche Passagen finden sich auch in anderen Rundfunkgesetzen; „soweit eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift fehlt, ergibt sich die Neutralitätspflicht aus der rechtlichen Natur des Integrationssystems in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG)“ (Krause-Ablaß, S. 238).

Was bedeuten nun aber diese Grundsätze? Auf der organisatorischen Ebene haben wir diese Frage bereits beantwortet: Durch die repräsentative Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte an der Rundfunkkontrolle soll institutionell gewährleistet sein, daß einseitige Tendenzen in der Gesamtausrichtung einer Anstalt vermieden werden. Die konkurrierende Pluralität der unterschiedlichen Interessen gilt dabei als ausgleichendes Korrektiv, die demokratische Kontrolle als institutionelle Garantie für die Neutralität und Ausgewogenheit.

Wie sieht es nun mit den Postulaten auf der Programmebene aus? Über die inhaltliche *Ausgewogenheit* des Gesendeten entscheiden zunächst die Programmverant-

wortlichen, an ihrer Spitze der Intendant. Die den Rundfunk tragenden gesellschaftlichen Kräfte – repräsentiert durch die Aufsichtsgremien – dürfen nicht aktiv ins Programm eingreifen. Dies käme einer Vorzensur gleich, welche vom Grundgesetz ausdrücklich verboten ist. Sie haben lediglich beratende Funktion. Eine Kontrolle steht ihnen nur für das bereits *gesendete* Programm zu.

Neutralität auf der Programmebene „ist die gestalterische Aufgabe des Ausgleichs zwischen den Meinungen“ (Krause-Ablaß, S. 241). Es gibt also keine Meinung *des* Rundfunks, sondern nur Meinungen *im* Rundfunk. Die ausgewogene Präsentation dieser Meinungen ist Sache der Programmacher. Sie sind zu Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gegenüber allen Teilen der Gesellschaft verpflichtet, d.h. zur *Objektivität* in ihrer Berichterstattung (vgl. Studieneinheit 6).

Der in diesem Zusammenhang häufig gehörte Vorwurf, die Verwirklichung von Neutralität, Ausgewogenheit und Objektivität müsse unweigerlich zur totalen journalistischen Meinungsabstinenz in den Programmen der Rundfunkanstalten führen, beruht auf dem Mißverständnis, daß jede einzelne Sendung in sich ausgewogen und objektiv sein solle. „Ausgewogenheit zum Beispiel verurteilt eine Gattung wie das Fernsehkabarett alsogleich zum Tode, und nur Banausen können etwa politisches Credo und künstlerische Qualität in der Programmgestaltung gegeneinander aufrechnen. Aus solchen und ähnlichen Beispielen erhellt sich unmißverständlich, daß das Objektivitätserfordernis bloß *Teilnorm* der Publizierpflicht des Journalisten ist. . . Die politischen Leistungen der publizistischen Medien in der Demokratie müssen, ja dürfen durchaus nicht nur objektive sein, sondern der parteiische Pressekomentar zum Beispiel ist durchaus legitime demokratische Propaganda“ (Saxer, S. 217).

Die Unabhängigkeit des Rundfunks wird nicht zuletzt dadurch gewährleistet, daß er seine Programme in eigener Verantwortung herstellt. Die aus der allgemeinen Rundfunkfreiheit abgeleiteten Postulate bedeuten dabei eine notwendige Normierung für die Programmgestaltung. Neutralität und Ausgewogenheit dürfen jedoch nicht zur Meinungslosigkeit, zu politischer Abstinenz führen. Im Gegenteil. Es muß den Programmachern, den journalistischen Mitarbeitern ein Freiraum für engagierte subjektive Meinungsäußerungen gesichert werden.

Das erscheint zwar widersprüchlich. Da aber in den Postulaten gleichzeitig angelegt ist, daß in den Programmen möglichst alle in der Gesellschaft vorhandenen Meinungspositionen vertreten werden sollen, ist es geradezu die Aufgabe der Rundfunkmitarbeiter, dort ausgleichend einzugreifen, wo Defizite in der Interessenartikulation vorhanden sind. Dieser Zusammenhang macht deutlich, daß die Ausgewogenheit bzw. Neutralitätsverpflichtung nur vom Gesamtprogramm her zu beurteilen ist.

Organisatorische Vorkehrungen zur institutionellen Sicherung der Rundfunkfreiheit sind ebenso wichtig wie die Normierung durch Programmrichtlinien. Das reicht jedoch nicht aus, um die Rundfunkfreiheit sicherzustellen. Die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten, die Postulate der Neutralität, Objektivität und Ausgewogenheit sind „Sollvorschriften“, berufsethische Richtlinien, die erst in der Konfrontation mit der politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit ihre Tauglichkeit als Grundlagen zur Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe Rundfunk“ erweisen können.

„Der Rundfunk kann in seiner Struktur alle Merkmale politischer Gewaltenteilung auf sich vereinen. Er hat in unserer Verfassungswirklichkeit, auf Landesrecht gegründet, also dezentralisiert, als Gemeineigentum, also sozial und durch den demokratischen Proporz beaufsichtigt, eine besondere Chance“ (Scholl, S. 14 f.).

Bevor nun aktuelle rundfunkpolitische Probleme aufgegriffen werden, die sich aus der Konfrontation von Verfassungsnorm und -wirklichkeit ergeben, soll ein zusammenfassender Überblick die Struktur von Hörfunk und Fernsehen in der Bundesrepublik erläutern.

3. Die Rundfunkstruktur in der Bundesrepublik

3.1 Die technische und wirtschaftliche Ordnung

Das öffentlich-rechtliche Modell scheint bei Berücksichtigung aller Aspekte von den möglichen Organisationsformen die geeignetste Rechtsform zu sein, um die Unabhängigkeit des Rundfunks zu schützen. Für die Beurteilung der Unabhängigkeit gegenüber

staatlichen, parteipolitischen oder sonstigen machtpolitischen Einflüssen müssen neben der Rechtsform aber auch die verschiedenen anderen Gesichtspunkte beachtet werden, unter denen das komplexe Phänomen Rundfunk betrachtet werden kann – wie etwa die technischen und wirtschaftlichen Grundlagen.

Der Rundfunk ist ein äußerst kompliziertes technisches Instrument, das wiederum nur mit enormen finanziellen Aufwendungen betrieben werden kann. Die beiden Bereiche – *Technik* und *Wirtschaft* – bilden die notwendige Basis für den zentralen Aufgabenbereich des Rundfunks, die Ausstrahlung des Programms.

Die Technik

Die Verteilung der auf internationaler Ebene ausgehandelten Sendefrequenzen ist Sache der Bundespost. Dabei ist die Post jedoch verpflichtet, „ausschließlich sendetechnische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. . . ,Auflagen‘, die diesen Bereich verlassen, wären unzulässig“ (Lehr/Berg, S. 241). Mit dieser ausdrücklichen Eingrenzung der Befugnisse bezieht sich das Bundesverfassungsgericht auf die Zustände während der Weimarer Zeit, wo die mit der Genehmigung durch die Post verbundenen Auflagen ganz offensichtlich die Freiheit des Rundfunks untergruben. „Die Möglichkeit der Reichspost, die Erteilung von ‚Genehmigungen von Funksendeanlagen der Reichspost‘ mit Bedingungen zu verbinden, Richtlinien für den ‚Nachrichten- und Vortragsdienst‘, Bestimmungen über Überwachungsausschüsse und Beiräte, eröffnete den staatlichen Gewalten alle Wege der Einflußnahme“ (Scholl, S. 59).

Die negativen historischen Erfahrungen können auch als Grund dafür angesehen werden, daß die Alliierten bei der Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik den gesamten Besitz an Studio- und Sendeanlagen den Anstalten übereigneten. „Wenn der Bund die technischen Einrichtungen des Rundfunks in seiner Hand hielte, könnte es ernstlich keine Rundfunkfreiheit geben, ebensowenig wie es eine Pressefreiheit geben könnte, wenn der Staat etwa Eigentümer aller Druckereien des Staatsgebietes wäre . . . Eine Freiheit des Rundfunks gegenüber Einflüssen des Staates ist letztlich nur möglich, wenn Programmgestaltung und Verfügung über die Sendeanlagen in der gleichen Hand und zwar keine in der Hand des Staates liegen“ (Maunz, S. 278).

Die wirtschaftlichen Grundlagen

Die finanzielle Basis der neun Landesrundfunkanstalten sowie des ZDF bilden die *Rundfunkgebühren*. Hinzu kommen *Werbeeinnahmen*. Ausnahmen bilden die zwei Rundfunkanstalten des Bundes, die ausschließlich (Deutsche Welle) bzw. überwiegend (Deutschlandfunk) aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Diese drei Finanzierungsarten sind in bezug auf mögliche Abhängigkeiten unterschiedlich zu bewerten. Grundsätzlich ist eine Finanzierung durch den Staats- oder Bundeshaushalt nicht geeignet, die geforderte Unabhängigkeit des Rundfunks sicherzustellen. Bei den zwei Bundesrundfunkanstalten ist die staatliche Finanzierung denn auch offensichtlich auf ihre besondere Aufgabenstellung zurückzuführen. Beide Anstalten sind schwerpunktmäßig für Sendungen ins Ausland bestimmt, wobei der Programmauftrag der Deutschen Welle ganz klar auf die Regierungsnähe dieser Anstalt hinweist:

„Die Sendungen sollen den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darstellen und erläutern“ (Lehr/Berg, S. 178).

Für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten sind die Einnahmen aus der Hörfunk- bzw. Fernsehwerbung heute bereits unverzichtbar geworden. Die Möglichkeiten der Programmbeeinflussung bei rein kommerziellen Rundfunksystemen sind vielfach nachgewiesen, vor allem am Beispiel Amerikas. Bilden nämlich die Werbeeinnahmen die einzige finanzielle Grundlage, so müssen die Verantwortlichen bei der Programmgestaltung bemüht sein, eine möglichst große Hörer- bzw. Seherzahl anzusprechen, um den Interessen der werbetreibenden Wirtschaft, die sie finanziert, gerecht zu werden. Dieser Zwang führt zumeist zu einer Nivellierung des Programms, zur Senkung des Niveaus in den einzelnen Sendungen. „Werbung paßt nur in ein bestimmtes ‚Rahmen‘-Programm. Werbung und das sie umgebende Programm nehmen ähnliche Charakteristika an, pendeln sich auf ähnlichem Niveau ein, vermitteln ähnliche Klischees, Verhaltensweisen“ (Flottau, S. 232).

Im Hinblick auf diese Gefahren des kommerziellen Systems, die sich nicht mit dem Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vereinbaren lassen, sind in der Bundesrepublik die Werbezeiten in Hörfunk- und Fernsehprogrammen begrenzt:

*Erträge aus Teilnehmergebühren der Landesrundfunkanstalten 1979**

Rundfunk- anstalten	Hörfunk- gebühren DM	Insgesamt DM	Fernsehgebühren		Rundfunk- gebühren insgesamt DM	Anteil in %
			Anteil des ZDF DM	Anteil der Landes- rundfunkanstalten DM		
BR	164 669 681	358 232 968	107 469 862	250 763 106	415 432 787	16,92
HR	89 648 044	194 051 023	58 215 208	135 835 815	225 483 859	9,18
NDR	182 502 314	402 790 472	120 837 205	281 953 267	464 455 581	18,92
RB	12 870 065	28 082 842	8 424 721	19 658 121	32 528 186	1,32
SR	17 283 346	38 073 677	11 422 145	26 651 532	43 934 878	1,79
SFB	41 286 343	90 804 956	27 241 461	63 563 495	104 849 838	4,27
SDR	95 789 278	194 464 775	58 339 370	136 125 405	231 914 683	9,45
SWF	117 148 814	242 524 075	72 757 294	169 766 781	286 915 595	11,69
WDR	253 129 019	566 288 380	169 886 514	396 401 866	649 530 885	26,46
Gesamt	974 326 904	2 115 313 168	634 593 780	1 480 719 388	2 455 046 292	100,00

*ARD-Jahrbuch 1980, S. 254

beim Fernsehen auf einen Durchschnitt von 20 Minuten täglich. Die Funkwerbung wird von den einzelnen Anstalten unterschiedlich behandelt.

Der Rundfunk in der Bundesrepublik, begriffen als „öffentliche Aufgabe“, wird deshalb in erster Linie aus dem Gebührenaufkommen finanziert. Die Rundfunkgebühr wird dabei als Entgelt für die Teilnahme am Programm verstanden – als Anstaltsnutzungsgebühr – und nicht, wie in der Weimarer Zeit, als Entgelt für die Genehmigung zum Betrieb eines Rundfunkgerätes. Die Festsetzung der Gebühren fällt in die Zuständigkeit der Länder. Die einzelnen Anstalten haben Anspruch auf die in ihrem Sendegebiet anfallenden Gebühren. Diese werden seit 1976 durch die Gebühreneinzugszentrale in Köln erhoben.

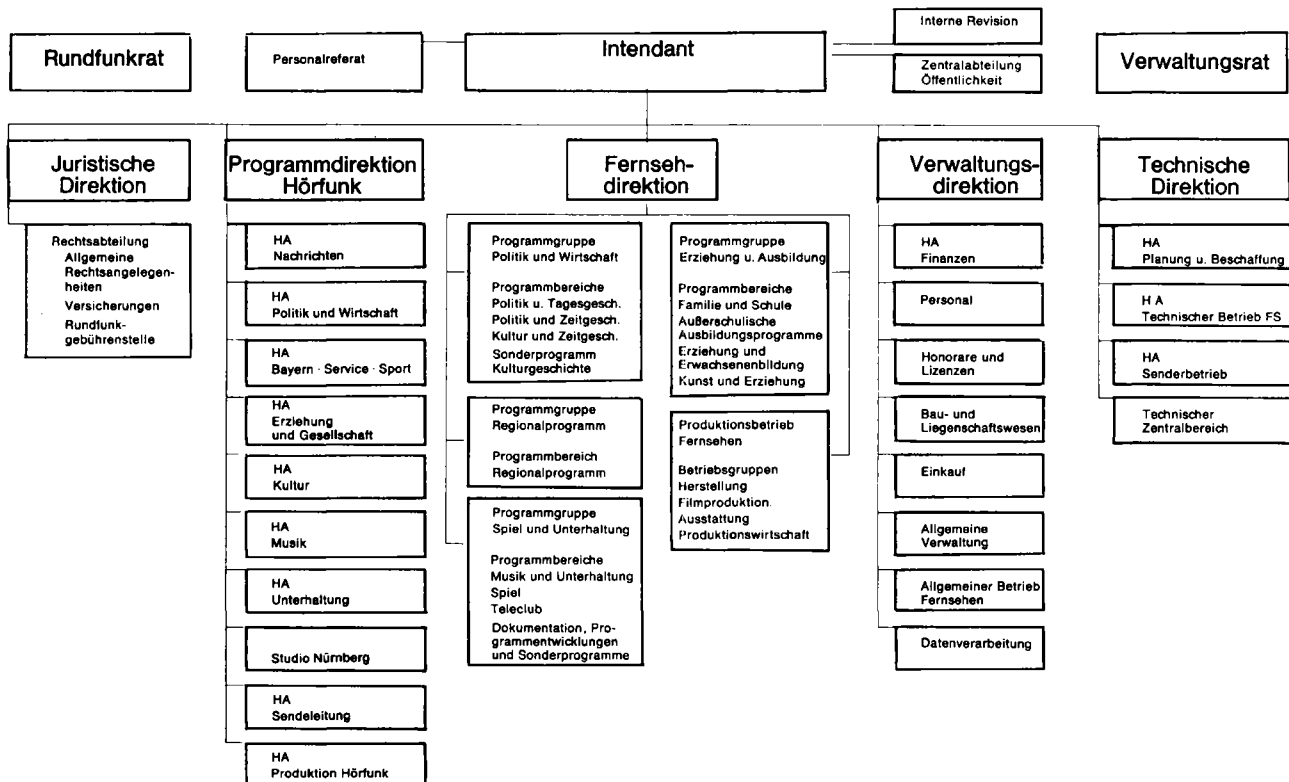
Aus Werbesendungen erzielten die ARD-Anstalten 1979 insgesamt einen Erlös von 533 Millionen DM.

Davon entfielen auf die Hörfunkwerbung 155 Millionen und auf die Fernsehwerbung 378 Millionen DM. Beim ZDF, das im gleichen Jahr ein Gebührenaufkommen von 635 Millionen DM zu verzeichnen hatte, lagen die Werbeeinnahmen bei 403 Millionen DM.

3.2 Aufbau und Organisation der Rundfunkanstalten

Sämtliche Landesrundfunkanstalten strahlen sowohl Hörfunk- als auch Fernsehprogramme aus. Anders das ZDF und die beiden Bundesrundfunkanstalten, die ausschließlich Fernsehen bzw. Hörfunk produzieren. Wie die beiden Programmbereiche Hörfunk und Fernsehen in den Aufbau einer öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalt integriert sind, zeigt das folgende Schema am Beispiel des Bayerischen Rundfunks:

Organisationsplan des Bayerischen Rundfunks



In der Regel werden von den einzelnen Landesrundfunkanstalten drei Hörfunkprogramme, Teile des ersten Fernsehprogramms sowie für die jeweiligen Sendgebiete die sogenannten Dritten Fernsehprogramme produziert. Die Ausstrahlung des gemeinsamen ersten Fernsehprogramms liegt in den Händen der ARD, der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“. Dieser Zusammenschluß wurde 1950 zur „Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Rundfunkanstalten“ und zur „Bearbeitung gemeinsamer Fragen des Programms sowie gemeinsamer Fragen rechtlicher, technischer und betriebswirtschaftlicher Art“ gegründet (Lehr/Berg, S. 261). Denn bei allen Bestrebungen nach Unabhängigkeit der einzelnen Anstalten gab es „so viele gemeinsame Probleme . . . , daß eine Zusammenarbeit, die auch institutionell zumindest locker geregelt war, als unvermeidlich erschien“ (Flottau, S. 39).

Zunächst jedoch begann der NWDR als erste deutsche Rundfunkanstalt im Dezember 1952 in Hamburg mit der Ausstrahlung eines regelmäßigen Fernsehprogramms. Aufgrund der enormen finanziellen Aufwendungen erschien es sehr bald als unmöglich, daß jede der Landesrundfunkanstalten neben dem Hörfunk noch ein eigenes volles Fernsehprogramm bestreiten konnte. Aus diesem Grund wurde 1953 der „Fernsehvertrag der westdeutschen Rundfunkanstalten“ für das „Deutsche Fernsehen“ abgeschlossen und damit der Grundstein für die gemeinsame Ausstrahlung des ersten Programms gelegt.

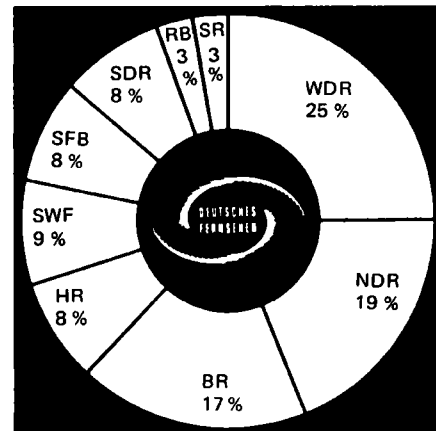
Der *Fernsehvertrag* in der Fassung vom 2.7.1964 besagt unter anderem:

„Für das Fernsehgemeinschaftsprogramm werden die Rundfunkanstalten wie folgt zusammenarbeiten:

- a) Eine Ständige Programmkonferenz wird gebildet. Mitglieder der Ständigen Programmkonferenz sind die Intendanten der Rundfunkanstalten oder ihre Beauftragten und der Vorsitzende (Koordinator).
- b) Zur Beratung der Ständigen Programmkonferenz wird ein Fernsehbeirat gebildet. Er setzt sich aus je einem Vertreter der Rundfunkanstalten zusammen . . .“ (Lehr/Berg, S. 284).

Die Rundfunkanstalten verpflichten sich vertraglich, einen bestimmten Anteil am Gemeinschaftsprogramm der ARD zu übernehmen.

Die Beteiligung der einzelnen Landesrundfunkanstalten am ARD-Programm (= 1. Programm) seit 1979



Der Vertrag sieht vor, daß jede der beteiligten Rundfunkanstalten berechtigt ist, „auf die Ausstrahlung von Teilen des Fernsehgemeinschaftsprogramms zu verzichten und es insoweit durch einen eigenen Beitrag zu ersetzen“ (Lehr/Berg, S. 285). Dieser Vorbehalt bezieht sich auf die föderalistische Rundfunkstruktur, die in ihrem Grundgedanken trotz gemeinsamer Sendungen unangetastet bleiben soll.

Finanzausgleich

War zunächst vorgesehen, daß jede Anstalt die Kosten ihres Pflichtanteils am Gemeinschaftsprogramm selbst tragen sollte, so wurde dieser Passus im *Finanzausgleichsvertrag* aus dem Jahre 1969 zugunsten der finanzschwachen Sender geändert. Die Anstalten in bevölkerungsstarken Gebieten mit einem höheren Gebührenaufkommen – wie beispielsweise der WDR – führten einen bestimmten Anteil ihrer Erlöse ab. Diese Beträge wurden wiederum nach einem bestimmten Schlüssel an die finanzschwachen Anstalten verteilt.

Die Gesamtsumme, die die Landesrundfunkanstalten im Jahr 1974 in die „gemeinsame Kasse“ einzahlten, betrug 116 550 000 DM. Davon brachten der WDR 46,76 Prozent (54 500 000 DM), der NDR 20,83 Prozent (24 280 000 DM) und der Bayerische Rundfunk 13,93 Prozent (16 240 000 DM) auf, während die Sender be-

völkerungsschwacher Länder sowie die beiden Bundes-sender Deutsche Welle und Deutschlandfunk nur geringe Anteile zu zahlen hatten.

Diese Regelungen wurden durch die ARD-Verwaltungsvereinbarungen von 1978 und 1980 abgelöst. So sieht die Übergangsregelung für 1981 u.a. eine Finanzausgleichsmasse von 131,32 Millionen DM vor. 41,7 Millionen werden davon für die Finanzierung des Deutschlandfunks aufgewendet; Zuwendungen erhalten Radio Bremen (23,02 Mio.), der Saarländische Rundfunk (27,62 Mio.) und der Sender Freies Berlin (38,98 Mio.). Die Hauptanteile an der Finanzausgleichsmasse bestreiten der WDR mit 72,93 Millionen, der NDR mit 19,31 Millionen und der BR mit 16,73 Millionen DM (vgl. ARD-Jahrbuch 1980, S. 322).

4. Das Prinzip der gesellschaftlichen Kontrolle

„Weil der Rundfunk ‚Sache der Allgemeinheit‘ ist, muß ihn diese Allgemeinheit auch kontrollieren können, ob er seine öffentliche Aufgabe richtig wahrnimmt“ (Sontheimer, S. 64). Die Frage der Kontrolle ist mit der Institutionalisierung von Rundfunkräten, in denen Abgeordnete gesellschaftlich relevanter Gruppen die Allgemeinheit vertreten, gelöst worden. Wer bestimmt diese repräsentativen Gruppen, und wie werden ihre Vertreter im Rundfunkrat benannt?

4.1 Das ständische und das parlamentarische Berufungsverfahren

Bei der Konstituierung der Aufsichtsgremien sind grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten zu unterscheiden:

- Durch Gesetz werden gesellschaftliche Gruppen und Institutionen benannt, die ihre Vertreter nach eigenem Ermessen in die Gremien entsenden (*ständisches Prinzip*).

- Die Mitglieder der Rundfunkgremien werden allein durch die Länderparlamente bestimmt (*parlamentarisches Prinzip*).

Für beide Arten der Gremienbesetzung gilt, daß die Anzahl der gleichzeitig dem Parlament angehörenden Vertreter durch Gesetz begrenzt ist.

Als Befürworter des parlamentarischen Berufungsprinzips treten vor allem die Parteien auf. Sie verweisen auf ihre besondere demokratische Legitimation als gewählte Repräsentanten des Volkes. In bezug auf diesen Status betonen sie auch ihre integrierende Funktion innerhalb der Gesellschaft, die in ihren Augen eine einseitige Interessenvertretung ausschließt. „Im Zeitalter der Volkssouveränität muß das Volk und also seine Parlamente das Recht haben, diese Rundfunkgremien zusammenzusetzen. . .“ „Die Parteien und ihre Fraktionen in den Landtagen sind viel weniger Interessenvertretungen als die Gruppen, deren Vertreter beim ständischen Aufbau in ein Kontrollgremium entsandt wurden“ (Eichler, S. 385 f.).

Gerade aber diese Berufung auf die demokratische Legitimität birgt einige Probleme in sich: Wären die Kontrollgremien allein nach den Mehrheitsverhältnissen in den Parlamenten besetzt, so würde ihnen ein eindeutiges Privileg im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß zugestanden. „Das hieße den Sinn der Norm (Art. 21. I GG) verkehren. Diese schreibt den Parteien die benannte Funktion zu, privilegiert sie aber nicht in der *Vorstufe* der politischen Willensbildung gegenüber den – nicht auf die Eroberung der Staatsgewalt gerichteten – Meinungsträgern“ (Lenz, S. 181). Das hieße ferner, daß dieselben politischen Kräfte, die in der Legislative ausschlaggebend sind, auch in der Exekutive die Gewalt innehaben. Gemeint ist mit dem „Staat“, dem der Rundfunk nicht ausgeliefert werden darf, aber nicht nur die Regierung, sondern der „gesamte staatsorganschaftliche Bereich, zu dem auch das Parlament gehört“ (Starck [1], S. 277).

Die Gefahren für eine unabhängige gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks sind beim parlamentarischen Berufungsprinzip offensichtlich. Aber auch bei den ständisch zusammengesetzten Gremien ist eine indirekte Beeinflussung durch die legislative Kompetenz der Parlamente nicht von der Hand zu weisen. Eine nach parteipolitischen Gesichtspunkten getroffene Auswahl der entsendungsberechtigten Gruppen

Die gesellschaftlich relevanten Gruppen
und ihre Repräsentanz bei den Rundfunkanstalten*

Organisation	Bayerischer Rundfunk	Hessischer Rundfunk	Radio Bremen	Saarländischer Rundfunk	Sender Freies Berlin	Süddeutscher Rundfunk	Südwestfunk
Katholische Kirche	1	1	1	1	1	1	3
Evangelische Kirche	1	1	1	1	1	1	3
Gewerkschaften	2	1	2	3	3	1	4
Arbeitgeber	1	1	—	1	3	—	—
Kath. Frauenorganisation	1	—	—	1	—	—	—
Ev. Frauenorganisation	1	—	—	1	—	—	—
Heimatvertriebene	1	—	—	—	—	3	—
Bay. Schauspielbühne	1	—	—	—	—	—	—
Bay. Staatsoper	1	—	—	—	—	—	—
Bay. Zeitungsverlegerverband	1	—	—	—	—	—	—
Bund Naturschutz	1	—	—	—	—	—	—
Volkshochschulverband	—	1	—	—	—	1	—
Hinzugewählte weibl. Mitglieder	—	3	—	—	—	4	—
Freies Dt. Hochstift	—	1	—	—	—	—	—
Stadt Bremerhaven	—	—	2	—	—	—	—
Volksbildungswesen	—	—	1	—	—	—	—
Kulturkartell	—	—	1	—	—	—	—
Deputation für Kunst und Wissenschaft	—	—	1	—	—	—	—
Konservatorium	—	—	1	—	—	—	—
Bühnengenossenschaft	—	—	1	—	—	1	—
Wittheit	—	—	1	—	—	—	—
Frauenausschuß	—	—	2	—	—	—	—
Landwirtschaftskammer	—	—	—	1	—	—	—
Städte und Gemeindetag	—	—	—	1	—	—	—
Beamtenbund	—	—	—	1	—	—	—
Kunst	—	—	—	—	2	—	—
Bühnenverein	—	—	—	—	—	1	—
Kammern	—	—	—	1	—	—	5
Presse	—	—	—	—	—	—	4
Jüdische Kultusgemeinde	1	1	1	—	1	1	1
Gemeinde und Gemeindeverb.	—	—	—	—	—	—	5
Bauernverband	2	—	—	—	—	1	—
Verb. der Freien Berufe	1	—	—	1	—	—	—
Journalistenverband	1	—	1	1	1	1	—
Schriftsteller-Org.	1	—	—	—	—	1	—
Komponisten-Org.	1	—	—	—	—	1	—
Musiker-Org.	1	—	—	—	—	—	—
Industrie- und Handelskammern	1	—	1	1	—	1	—
Handwerkskammer	1	—	—	1	—	1	—
Elternvereinigung	1	—	—	—	—	—	—
Familienverbände	1	—	—	—	—	—	—
Erwachsenenbildung	1	—	—	1	—	—	—
Bay. Heimattag	1	—	—	—	—	—	—
Städteverband	1	—	—	—	—	1	—
Landkreis	1	—	—	—	—	—	—
Gemeindetag	1	—	—	—	—	1	—
Jugendring	1	—	1	1	—	1	4
Sportverbände	2	—	1	1	—	1	3
Lehrerverbände	1	1	1	1	—	—	—
Universität und Hochschulen	1	2	—	4	2	1	3
Erziehungswesen	—	—	—	—	—	—	1
Erzieherverbände	—	—	—	—	—	1	—
Journalisten und Verleger	—	—	—	—	—	1	—
Freikirchen	—	—	—	—	—	1	—
Regierung	1	1	—	1	—	—	3
Parlament	12	5	—	2	6	5	8
Senat	3	—	1	—	—	—	—

* Aus: Der Journalist, Heft 1/1975, S. 29

scheint sich in einigen Rundfunkgesetzen widerzuspiegeln (vgl. die Novellierung des Bayerischen Rundfunkgesetzes von 1972, dargestellt in Studieneinheit 5).

„Der Vorwurf, die Auswahl der entsendungsberechtigten Verbände und Institutionen sei willkürlich vorgenommen worden, erscheint zwar ein wenig zu hart, . . . ist aber im Kern berechtigt“ (Meyn [2], S. 259). Das ständische Prinzip tendiert außerdem zu einer Stabilisierung bestehender Kräfteverhältnisse. Diese Tendenz äußert sich am deutlichsten in der Tatsache, daß in den Kreis der von Anfang an am pluralistischen Machtverteilungsprozeß Beteiligten kaum neue Gruppen hinzugekommen sind. „Hier zeigt sich, daß der Pluralismus, als Struktur- und Organisationsprinzip der industriellen Gesellschaft unverzichtbar geworden, ein konservatives Instrument ist, das sich Veränderungen in der Gesellschaft äußerst schwerfällig anpaßt“ (Meyn, [2], S. 259).

Kommunikationspolitische Überlegungen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit drängen immer wieder auf Abschaffung der parlamentarisch zusammengesetzten Rundfunkräte. Und auch das ständische Verfahren ist insofern überprüfungsbedürftig, als es gesellschaftlichen Veränderungen angepaßt werden muß.

4.2 Die gesellschaftlich relevanten Gruppen und ihre Repräsentanz in den Rundfunkanstalten

Die Aufstellung auf der nebenstehenden Seite zeigt die Zusammensetzung einiger Rundfunkräte in der Bundesrepublik.

Auf den ersten Blick fällt auf, daß die Tabelle über die Zusammensetzung der Kontrollgremien in den Rundfunkanstalten eine *Vielzahl* verschiedener sogenannter *gesellschaftlich relevanter Gruppen* aufweist. Die dort aufgeführten Gruppen sind aber – mit Ausnahme der beiden großen Kirchen und der Gewerkschaften – nicht in allen Rundfunkräten vertreten. Ein Vergleich der einzelnen Rundfunkräte untereinander zeigt eine deutlich *unterschiedliche Gremienbesetzung* in den Funkhäusern. Diese Verteilung erweckt den Anschein von Willkür, so als ob die Kriterien der Relevanz gesellschaftlicher Gruppierungen in der Bundesrepublik von Bundesland zu Bundesland verschieden seien.

Das Bundesverfassungsgericht spricht von „allen in Betracht kommenden Kräften“, die den Rundfunk kontrollieren sollen, ohne diesen Begriff näher zu modifizieren (Lehr/Berg, S. 255). Damit ist die konkrete Bestimmung der entsendungsberechtigten Gruppen, die die Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks vertreten sollen, in den Bereich landespolitischer Entscheidungen gerückt worden, und dieser Umstand führt zu einer sehr unterschiedlichen Zusammensetzung der einzelnen Rundfunkräte.

Trotz der Vielzahl der vertretenen Einzelinteressen sind jedoch einige strukturelle Gemeinsamkeiten festzustellen. So sind grundsätzlich in allen Rundfunkräten die Bereiche Politik, Wirtschaft, Kultur, Erziehung/Bildung/Wissenschaft, Religion und Sport vertreten. Es stellt sich nun allerdings die Frage, ob der bestehende Repräsentationsschlüssel ausreicht, um das breite und differenzierte Spektrum der Interessen in der Gesamtgesellschaft angemessen wiederzugeben.

4.3 Rundfunkräte und gesellschaftliche Relevanz

Unter die gesellschaftlichen Kräfte, die in den Rundfunkgremien vertreten sind, fallen allein *auf Dauer organisierte Gruppen*; nur diesen wird vom Gesetzgeber die „gesellschaftliche Relevanz“ zugesprochen. Was heißt dieser undifferenzierte Begriff, und wie wird er auf die bestehende Interessenrepräsentation in der Bundesrepublik angewandt? Die bisherigen Auffassungen von „gesellschaftlicher Relevanz“ orientieren sich in erster Linie an den Prinzipien

- Organisiertheit,
- Quantität,
- Funktion.

Organisiertheit bedeutet, daß nur auf Dauer organisierte politische oder gesellschaftliche Interessen in den Gremien vertreten sind.

Quantität meint, daß nur Gruppen, die die Interessen eines großen Teils der Bevölkerung vertreten, einen Anspruch auf einen Sitz im Rundfunkrat haben.

Funktion heißt, daß nur Gruppen, die eine erkennbare „öffentliche Bedeutung“ haben, indem sie bestimmte politische, wirtschaftliche, kulturelle und andere gesellschaftliche Aufgaben wahrnehmen, Gremienvertreter entsenden können.

„Diesem Kriterienkatalog liegt die These der klassischen Pluralismus‘philosophie‘ zugrunde, daß alle wichtigen gesellschaftlichen Interessen und Bedürfnisse sich letztlich partei- und verbandsmäßig durchsetzen können. Mit der Kritik am ‚klassischen‘ Pluralismus und seiner Weiterentwicklung aber hat die Entwicklung der Gremien nicht Schritt gehalten“ (Langenbacher, S. 90).

Mit der Frage der Gremienbesetzung und ihren Auswahlkriterien haben sich in letzter Zeit insbesondere die Kirchen befaßt und mehrere Gutachten zur Rundfunkkontrolle bei Wissenschaftlern in Auftrag gegeben. In Band 5 der Reihe „Medium Dokumentation“, die vom Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik herausgegeben wird, sind ein juristisches (Starck), ein politologisches (Sontheimer) und ein kommunikationswissenschaftliches Gutachten (Langenbacher) zur Freiheit des Rundfunks und zu Problemen gesellschaftlicher Relevanz abgedruckt.

Die Kritik stützt sich in erster Linie auf das Status-quo-Denken, das durch die derzeitigen Auswahlkriterien offenbar wird, denn die Zusammensetzung orientiert sich deutlich an der bestehenden politischen und gesellschaftlichen Machtverteilung. Eine Änderung erscheint aber nur schwer denkbar. Denn „was relevant ist, hängt vom Konsensus der Gemeinschaft und von der Einschätzung derer ab, die im konkreten Fall nach Gesichtspunkten der Relevanz entscheiden müssen. Es hat keinen Sinn, nach stringenten Kriterien zu suchen“ (Sontheimer, S. 68).

Die Frage nach der Relevanz bei der Gremienbesetzung muß darüber hinaus den besonderen Auftrag des Rundfunks als demokratisches Massenkommunikationsmittel mit einbeziehen. Denn das „Jedermannsrecht“ der Kommunikationsfreiheit und die „allgemeine Rundfunkfreiheit“ fordern, daß das Feld politischer und gesellschaftlicher Interessenrepräsentation so breit wie möglich sein muß. Der Rundfunk bedarf also einer Binnenstruktur, die die Repräsentation der universellen Gesellschaft sicherstellt. Von daher sollte die Auswahl der gesellschaftlichen Gruppen „nicht oder nicht ausschließlich nach ihrer Bedeutung (Macht Größe usw.) in der Gesellschaft erfolgen, sondern nach dem Kriterium, wieweit die jeweilige Gruppe in ihren Zugangschancen zur öffentlichen Kommunikation gefährdet ist“ (Langenbacher, S. 91). Denn die Wirklichkeit des politischen Willensbildungsprozesses zeigt, „wie immer wieder Interessen in die Entscheidungsinstanzen vermittelt werden, die nicht aus dem Verbändesystem kommen“ (Langenbacher, S. 90).

Kommunikationswissenschaftliche Relevanzkriterien

Der theoretische Ansatz der *Pluralismuskritik* führt, übertragen auf das Problem der gesellschaftlichen Kontrolle in den Rundfunkgremien, zu folgender These: Wenn das Relevanzproblem wie bisher nach den Prinzipien Organisiertheit, Quantität und Qualität gelöst bleibt, wird ein Kommunikationsprivileg an diejenigen verteilt, die im Prozeß der politischen Kommunikation ohnehin schon privilegiert sind.

„Der Bezug der Pluralismuskritik auf Kommunikationsprobleme legt nahe, zur inhaltlichen Präzisierung eines Kriterienkataloges noch den Begriff der ‚kommunikativen‘ Relevanz einzuführen, um zu erfassen, daß Kommunikation keineswegs immer ein – im üblichen Sinne des Verbändepluralismus – organisiertes soziales Substrat hat. Vielmehr muß im Vorraum der politischen Entscheidungen, im Prozeß der politischen Kommunikation, sehr viel mehr ‚möglich‘ sein als das, was die Kräfteverhältnisse im Entscheidungssystem einer Gesellschaft ausmachen. Nur diese Offenheit und relative Autonomie garantieren die Möglichkeit sozialen und politischen Wandels“ (Langenbacher, S. 90).

Das Mißverhältnis der Interessenartikulation, das entsteht, wenn der Zugang einer Gruppe zum politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß gefährdet oder verhindert ist, sollte durch eine angemessene Gremienbesetzung kompensiert werden. Aus diesem Zusammenhang leitet sich kommunikationswissenschaftlich die *These vom Umkehrproporz* her:

„Die Zugangschance einer Gruppe zum Rundfunkrat sollte umgekehrt proportional ihrer Zugangschance zur öffentlichen Kommunikation sein“ (Langenbacher/Mahle, S. 328).

Mit dieser Forderung wird eine Korrektur der Machtverteilung angestrebt durch eine kompensierende Privilegierung jener Gruppen, die im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß benachteiligt sind.

Bedenken hinsichtlich der Operationalisierung dieser Konzeption sind nicht nur von den Autoren selbst angemeldet worden. Der Politologe Kurt Sontheimer teilt zwar die Skepsis gegenüber den bestehenden Repräsentationsstrukturen, vor allem auch hinsichtlich der zunehmenden parteipolitischen Polarisierung und damit einer immer engeren Verknüpfung von Macht- und Kommunikationssystem. Er hält jedoch die „vor-

geschlagene Privilegierung von Gruppen, die im Kommunikationsprozeß notorisch unterprivilegiert sind, aus praktischen und sachlichen Gesichtspunkten für undurchführbar. Eine gesellschaftliche Kontrolle, die den relevanten Gruppen übertragen werden soll, kann immer nur von den organisierten Interessen ausgehen“ (Sontheimer, S. 72).

Vorschläge zur Sicherung der Rundfunkfreiheit

Die in den Gutachten angestellten Überlegungen zur äußeren Rundfunkfreiheit haben ihren gemeinsamen Ansatzpunkt in dem offenbaren Mißverhältnis von Gesetzesnorm und -wirklichkeit. Die darin postulierte Unabhängigkeit des Rundfunks scheint in der Realität durch eine starke parteipolitische Überlagerung in der Gremienbesetzung gefährdet. Wo liegen die Gründe für dieses Mißverhältnis? Die politischen Parteien in der Bundesrepublik sind durch die Verfassung ausdrücklich aufgerufen, *an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken*. Als parlamentarische Vertreter legitimiert durch den Willen, wird ihnen zur Erschließung und Fixierung politischer Entscheidungskriterien auch eine Mitwirkung an der Meinungs- und Willensbildung im außerparlamentarischen Bereich zugestanden.

„Die Gewinnung der politischen Entscheidungskriterien, die im Parlament zum Tragen kommen, vollzieht sich im Rahmen einer weitgehenden Vorklärung im vorparlamentarischen Bereich. Weite Teile der Öffentlichkeit sind an der Auseinandersetzung um die politischen Alternativen beteiligt, maßgeblich auch Presse und Rundfunk. In diesem Vorfeld, in dem die Meinungsbildung formiert und gelenkt wird, beanspruchen die Parteien maßgebenden Anteil“ (Scholl, S. 19 f.).

Der Grund dafür liegt in der *Zielsetzung politischer Parteien*: Im parlamentarischen System kämpfen Parteien konkurrierend um regierungsfähige Mehrheiten und damit um die Führung im Staat. Zu diesem Zweck müssen sie für ihre politischen Programme, ihre Ziele und ihre aufgestellten Kandidaten werben. Nicht nur vor Wahlen, sondern zu allen Zeiten versuchen die Parteien den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß positiv für sich zu beeinflussen.

Auf dem Rundfunksektor führt dieses Einflußstreben zu einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen dem Parteienanspruch und der von der Verfassung geforderten Unabhängigkeit des Rundfunks. Der starke Einfluß

der Parteien in den Funkhäusern hat sich nach Auffassung mancher Kritiker bereits zuungunsten der „Rundfunkfreiheit“ ausgewirkt. „Als Folge der historischen Entwicklung nach 1945 ist der Rundfunkrat heute tendenziell ein verlängerter Arm des Machtsystems, mit dem dieses in das Kommunikationssystem mehr oder weniger direkt hineinwirkt“ (Langenbacher, S. 91).

Der Streit um die Gefährdung der Rundfunkfreiheit durch übergroßen Parteieneinfluß berührt kein nur aktuelles, sondern ein grundsätzliches Problem, das im Wesen der Parteien begründet ist.

„Als politische Körperschaften, die auf Macht orientiert sind, gehen die Parteien bei ihrer Beurteilung aller Fragen der Organisation des Rundfunks naturgemäß davon aus, daß im Rundfunk ein enormes Machtpotential steckt, das sie nicht ungenutzt lassen dürfen. . . Es liegt somit im Wesen der politischen Partei begründet, daß sie die Organisation des Rundfunks nicht stillschweigend einem freien Spiel der Kräfte oder anderen gesellschaftlichen Gruppen überläßt, sondern jeweils bemüht ist, sich ein Höchstmaß an Einfluß zu sichern und sich unter den gesellschaftlichen Kräften, die auf den Rundfunk einwirken, als die maßgebliche und bestimmende zu erweisen, wie dies ja auch für den gesamten Bereich der politischen Willensbildung des Volkes faktisch der Fall ist“ (Sontheimer, S. 53).

Wie kann aber das Verhältnis der Parteien zum Rundfunk institutionell so abgesichert werden, daß die starke Beeinflussung nicht zu einer Monopolisierung des Rundfunks wird und damit den gesamtgesellschaftlichen Interessen zuwiderläuft?

Die Parteien in der Bundesrepublik konkurrieren in ihrem Einflußstreben auf das Medium Rundfunk ja auch untereinander. Dieser Wettbewerb bewirkt eine faktische Mäßigung einseitigen Parteieneinflusses. „Die Durchsetzungsmöglichkeiten einer Partei samt ihrer zu mobilisierenden Gruppenanhänger finden eine gewisse Grenze an den Oppositionschancen anderer Parteigruppen“ (Sontheimer, S. 61).

Ein zweites Korrektiv steckt in der numerischen Überlegenheit der Vertreter gesellschaftlicher Verbände und Organisationen gegenüber den reinen Parteipolitikern in den Gremien. Dieser Umstand hat sich in der Praxis nur sehr bedingt als wirksam erwiesen. Denn die Gruppen außerhalb der Parteien sind viel zu heterogen, „um durch eine kompensatorische Blockbildung die sich fast zwangsläufig ergebende Herrschaft der poli-

tischen Parteien konterkarieren zu können. Versuche, die parteipolitisch weniger festgelegten Gruppenvertreter zu mobilisieren und zu organisieren, wie sie hier und da insbesondere von Seiten der kirchlichen Repräsentanten unternommen worden sind, können bei der gegenwärtigen Organisationsstruktur der Kontrollgremien höchstens ausnahmsweise Erfolg haben" (Sontheimer, S. 58).

Organisatorische Vorkehrungen

Die im folgenden zusammengefaßten *Vorschläge zur Sicherung der äußeren Rundfunkfreiheit* sind das Ergebnis langjähriger rundfunkpolitischer Diskussionen. Die systematischen Betrachtungen unter politologischem und kommunikationswissenschaftlichem Aspekt kommen dabei zu folgenden „essentials“:

1. Herstellung von „Staatsferne“ durch

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

2. Vertretung „nicht-organisierter Interessen“ durch

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

Die Sicherung eines unabhängigen Rundfunks durch die institutionelle Beteiligung der Gesellschaft an seiner Kontrolle erscheint zwar organisatorisch als optimale Lösung; letztlich darf man sich aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß „auch die ausgeklügeltsten organisatorischen Vorkehrungen Stückwerk bleiben müssen, wenn das Bewußtsein unterentwickelt ist, daß die Meinungsfreiheit das Lebenselement der freiheitlich-demokratischen Ordnung ist“ (Sontheimer, S. 73).

5. Der Einfluß der politischen Parteien auf den Rundfunk

Bisher wurde geklärt, unter welchen Voraussetzungen die politischen Parteien Anspruch darauf erheben, in die Rundfunkanstalten hineinzuwirken und ihren Einfluß geltend machen zu können. Im folgenden soll nun anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden, in welchen Bereichen sich parteipolitischer Einfluß in der Rundfunkpraxis zeigt und wie er sich auswirkt.

Die zentrale Funktion einer Rundfunkanstalt ist die Ausstrahlung des Programms. Dieser Bereich ist es auch, auf den letztlich jegliches Einflußstreben gerichtet ist. Obwohl sich die wissenschaftliche Diskussion nur auf die wenigen Arbeiten zur Rundfunkgeschichte (vgl. Literaturverzeichnis) sowie auf einige empirische Fallstudien stützt, hat die rundfunkpolitische Erfahrung der letzten Jahre deutlich bestätigt, daß sich das *Einflußstreben* der Parteien auf die folgenden drei Bereiche konzentriert:

- Gremienpolitik
- Personalpolitik
- Programmpolitik

Innerhalb der Rundfunk- und Verwaltungsräte haben die Parteien vielerlei Möglichkeiten, auf Programme und Stellenbesetzung der Anstalten Einfluß zu nehmen. Und sie nutzen diese Möglichkeiten, wie zahlreiche Beispiele zeigen.

Die NDR-Intendantenwahl 1973/74 beispielsweise hat drastisch gezeigt, wie parteipolitisch polarisierte Rundfunkgremienpolitik aussieht. Der Verwaltungsrat des NDR, der aus vier CDU- und vier SPD-Vertretern bestand, konnte sich über lange Zeit hin nicht auf Kandidaten für das Amt des Intendanten und seines Stellvertreters einigen. Die SPD hielt am alten Intendanten Gerhard Schröder fest, die CDU präsentierte einen eigenen Kandidaten. Erst nach monatelangem Gerangel gelang es den Parteien, sich auf einen Kompromiß zu einigen: Intendant wurde das Verwaltungsrats- und SPD-Mitglied Martin Neuffer, sein Stellvertreter der Journalist Dietrich Schwarzkopf (CDU). Der Rundfunkrat des NDR, der die Wahl des Verwaltungsrats bestätigen mußte, war ebenfalls parteipolitisch polarisiert. Obwohl nach Paragraph 8 des Staatsvertrags nicht mehr als 8 Mitglieder gleichzeitig Parlamentarier sein durften, gehörten von 24 Rundfunkratsmitgliedern 15 einem Landtag bzw. einer Bürgerschaft

an. Die restlichen 9 waren von den Parteien vorgeschlagen. Anfang 1976 teilte die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schleswig-Holstein mit, sie werde vor dem Verwaltungsgericht in Schleswig Klage erheben, weil ihrer Ansicht nach der NDR-Rundfunkrat verfassungswidrig zusammengesetzt sei (vgl. Anhang).

Ähnlich hohen Einfluß haben Politiker beim ZDF. Im ZDF-Staatsvertrag (vgl. Lehr/Berg, S. 161 ff.) sind die Bundesländer nicht nach dem „ständischen Modell“ vorgegangen. Von 66 Fernsehratsmitgliedern sind nur fünf unmittelbar durch die Gruppe, die sie vertreten, entsandt. Die übrigen Vertreter werden auf

Vorschlag der Verbände und Organisationen durch die Ministerpräsidenten berufen. Damit sind 61 von 66 Fernsehratsmitgliedern parteipolitisch festgelegt.

Da obendrein der Fernsehrat aufgrund seiner Größe kein arbeitsfähiges Gremium darstellt, fallen die Entscheidungen nicht auf dieser Gremienebene, sondern in den sogenannten „Freundeskreisen“ der Parteien, die entsprechende Kompromisse aushandeln.

Wie weit parteitaktische Überlegungen gehen können, zeigt das folgende Beispiel aus der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 15. Januar 1976:

Ein Favorit für Appels Nachfolge

Rasche Entscheidung beim Deutschlandfunk angestrebt

F.A.Z. FRANKFURT, 14. Januar. Die Bonner Koalition strebt eine rasche Entscheidung über die Nachfolge des zum Chefredakteur des Zweiten Deutschen Fernsehens berufenen Intendanten des Deutschlandfunks, Appel, an. In diesen Tagen wollen sich die Führungsgremien der SPD über ihre Personalvorstellungen klarwerden. Bereits am Donnerstag nächster Woche soll der Verwaltungsrat des Deutschlandfunks den gesetzlich vorgeschriebenen Dreiviertelvorschlag für die Wahl des Intendanten beschließen; nach den jetzigen Zeitplänen der Koalition soll der Rundfunkrat am 30. Januar versuchen, einen der Vorgeschlagenen zu wählen.

Nach den Mehrheitsverhältnissen in den Gremien hat die SPD/FDP-Koalition die Möglichkeit, den Intendanten des Deutschlandfunks zu bestimmen. Von den sieben Mitgliedern des Verwaltungsrats gehören zwei der Union und fünf der SPD oder der FDP an. Im Rundfunkrat verfügt die Bonner Koalition direkt über zwölf Stimmen. Der Vertreter der Gewerkschaften sowie der der jüdischen Gemeinde werden der Koalitionsseite zugerechnet; von Fall zu Fall stimmt der Vertreter der evangelischen Kirche mit der Koalition. Damit hätte die Koalition sogar die Zweidrittelmehrheit, die für die Wahl des Intendanten in den ersten beiden Wahlgängen vorgeschrieben ist; die absolute Mehrheit (mindestens zwölf der insgesamt 22 Stimmen), welche im dritten Wahlgang genügt, hat die Koalition auf jeden Fall. Die Union besetzt direkt fünf Sitze im Rundfunkrat und kommt auch mit Unterstützung des Arbeitgebervertreters und des Repräsentanten der katholischen Kirche bei weitem nicht an eine Sperrminorität heran.

Derzeit wird angenommen, daß die SPD den Intendantenposten mit einem

Mann aus ihren Reihen besetzen wird. Genannt wird neben dem Bundestagsabgeordneten und früheren Regierungssprecher Ahlers vor allem und seit den letzten Tagen mit wachsendem Nachdruck der Bürochef des DGB-Vorsitzenden Vetter, Richard Becker, der als Chefredakteur der Gewerkschaftszeitung „Welt der Arbeit“ journalistische Erfahrungen gesammelt hat und derzeit dem Rundfunkrat angehört. Die Berufung eines SPD-Mannes wäre freilich ein Abweichen von dem bisherigen Kräfteverhältnis und vor allem von der früheren Kräfteverteilung. Nach der Gründung des Deutschlandfunks als Rundfunkanstalt des Bundesrechts im Jahre 1960 hat die CDU — die dank einer Konstruktion der Gremien, welche der jeweiligen Regierungspartei eine Prämie gibt, von der die jetzigen Regierungsparteien profitieren, damals über die Mehrheiten verfügte — zwar den Intendantenposten besetzt. Der wichtige Posten des Direktors des aktuellen Programms, also des politischen Chefredakteurs, wurde aber der SPD überlassen. Seit 1968 nahm Stephan Thomas diesen Posten ein, vor ihm der vormalige Sprecher der SPD, Franz Barsig. Für den letzten CDU-Intendanten, Thedieck, wurde 1973, und zwar von Deutschlandfunk-Gremien, in denen die Union noch eine starke Position hatte, der Journalist Reinhard Appel gewählt, der zwar Sympathien für die SPD/FDP-Koalition besitzt und dem SPD-Vorsitzenden Brandt freundschaftlich verbunden ist, aber keiner Partei angehört. Zum Nachfolger des Chefredakteurs Thomas, der wegen Erreichens der Altersgrenze ausschied, wurde im vorigen Jahr der Rundfunkjournalist Wördehoff berufen, der vor einiger Zeit aus der SPD ausgetreten war, aber nach wie vor als den politischen Zielen der Partei verbunden gilt. Würde jetzt ein SPD-Mann zum Inten-

danten berufen, würde sich eine eindeutige Entwicklungslinie zeichnen lassen: von dem Proporz aus CDU-Zeiten, mit einem gewissen Übergewicht der CDU an der Spitze, über die Zwischenphase der nicht Parteigebundenen zur Vorherrschaft der SPD; unter einem SPD-Intendanten würde sich auch die Bindung Wördehoffs an seine einstige Partei verstärken. Schon unter Appel hat die SPD in der Personalpolitik des Senders ihre Position beträchtlich verbessern können. Die Vergrößerung des redaktionellen Stabs, die mit einer von Appel eingeleiteten, aber nun nicht mehr von ihm vollendeten Programmreform (eine kritische Prüfung der Neuerungen steht aus) einherging, an bestimmten Schwerpunkten ist überwiegend zugunsten der SPD ausgegangen. Sie hat unter den kommentierenden Mitgliedern der Bonner und der Berliner Redaktionen des Senders ein starkes Übergewicht gewonnen.

Angesichts dieser Lage erwägt die CDU/CSU, ob sie einen eigenen Kandidaten für die Wahl des Intendanten des Deutschlandfunks präsentieren soll. Die Union würde das wahrscheinlich tun, falls die SPD dem parteilosen Appel ein Parteimitglied folgen lassen will. Zwar könnte die Union den Vorschlag und die Wahl eines solchen Intendanten nicht verhindern. Sie würde aber durch einen Gegenkandidaten nicht nur ihren Protest deutlich machen, sondern auch einen Maßstab setzen können, der es der SPD schwermachen würde, auf einem Parteikandidaten zu beharren. Freilich könnte die SPD schon im Verwaltungsrat einen eventuellen Vorschlag der Union verhindern. Die SPD könnte es durchsetzen, daß dem von ihr gemeinten Kandidaten zwei Zählkandidaten aus den eigenen Reihen oder der eigenen Wahl an die Seite gestellt würden.

5.1 Machtkämpfe und Machtdemonstrationen

Zum Beispiel: Personalpolitik

Die Besetzung der wichtigsten Positionen in den Rundfunkanstalten bedarf der Zustimmung durch die Rundfunkräte. Von daher ist Personalpolitik bis zu einem gewissen Grad über die Gremienpolitik steuerbar. Daß hierbei der Trend zu einer immer größeren Abhängigkeit geht, zeigt das Beispiel des Bayerischen Rundfunks bei der letzten Novellierung des Rundfunkgesetzes. Zwar kam die CSU mit ihren Plänen, die Anzahl der Parteienvertreter im Rundfunkrat zu erhöhen, nicht durch (vgl. Studieneinheit 5), im Zuge ihrer Reformpläne ist es ihr aber gelungen, die Personalpolitik bis hin zu der Besetzung der Hauptabteilungsleiter in die

Teilverantwortung der Rundfunkräte zu legen und die Anstellungsverträge auf jeweils fünf Jahre zu begrenzen. Hierdurch bekommt das Problem der parteipolitischen Beeinflussung eine weitere „innere“, auf das Programm bezogene Dimension. Aus dem Streben, die eigenen Arbeitsplätze zu sichern, resultiert nicht selten eine Selbstbeschränkung der redaktionellen Meinungsfreiheit, die unliebsamen Parteiprotesten von vornherein ausweicht.

Zum Beispiel: Programmpolitik

In Wahlzeiten beobachten die Parteien die Programmgestaltung besonders aufmerksam und reagieren häufig sehr nervös. Sie „wittern eine Bevorzugung des Gegners“ im Programm und wehren sich heftig.

Süddeutsche Zeitung, 14. November 1972:

Tauziehen um den Platzvorteil

Alle Parteien wittern eine Bevorzugung des Gegners im TV-Programm

Von unserem Redaktionsmitglied Heiko Flottau

Das Fernsehen hat in der Bundesrepublik u. a. den Auftrag, „ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit zu vermitteln“, verlangt der ZDF-Staatsvertrag; es hat die Verpflichtung, sich nicht „den Wünschen oder dem Verlangen irgendeiner Partei unterzuordnen; es ist aufgefodert, „demokratisch gesinnten Kommentatoren das Recht zur Kritik an Ungerechtigkeiten“ zu geben, steht in der Satzung des Süddeutschen Rundfunks.

In Wahlkampfzeiten ist das alles anders — wenn man den Parteien glaubt. Dokumentationen erscheinen als einseitig, Kommentare werden mit parteipolitischen Stellungnahmen gleichgesetzt, und beim geringsten Anlaß wird das Verlangen nach zusätzlicher Berichterstattung über die eigene Partei vorgetragen. Und während die Zuschauer kaum jemand fragt, ob sie den Serien „Deutschland vor der Wahl“ (ARD) und „Wahl 72“ (ZDF) nützliche Informationen entnehmen können, fühlen sich Parteifunktionäre allabendlich zur Prüfung der Frage berufen, ob das im Fernsehen vermittelte Bild der politischen Landkarte dieses Landes nicht irgendwo zu viele schwarze oder rote Tupfer aufweist. „In Wahlkampfzeiten“, so formulierte der Pressesprecher des Bayerischen Rundfunks, Arthur Bader, die Situation, „ist die Nervosität der Parteien ungeheuer.“

Während SPD-Sprecher Lothar Schwartz überzeugt ist, daß zumindest die Nachrichtensendungen „von gelegentlicher Kopflastigkeit abgesehen“ ausgewogen sind, fühlt sich die CDU/CSU rundherum düpiert. „Wer nicht gerade mit Blindheit geschlagen ist“, so CDU-Sprecher Willi Weiskirch, „der erlebt zur Stunde die publizistische Generaloffensive der Linken gegen die Unionsparteien. In allen Medien.“ In einer Situation, in der sich die großen Parteien die ihnen im Programm gewidmeten Sendezeiten gegenseitig vorrechnen, hat es die kleine

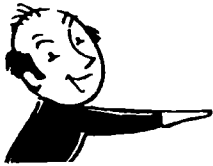
FDP leicht, der journalistischen Vernunft das Wort zu reden. Nordrhein-Westfalens Innenminister Willi Weyer jedenfalls sprang den bedrängten Anstalten zur Seite: „Wenn unbequemen Fernsehsendungen vorgeworfen wird, sie seien nicht objektiv, da sie der einen Partei mehr Sendezeit einräumen als der anderen, dann degradiert man die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu bloßen Sendezeitverteilungsmaschinen.“ . . .

Das Ende des Kapitels „Fernsehen und Wahlkampf“ indessen wird erst in einigen Wochen geschrieben werden, wenn nämlich die Parteien nach den Ursachen für den Wahlausgang forschen. Denn, so resümierte Südfunk-Intendant Hans Bausch in einem Artikel des ARD-Jahrbuches 1972, „wer Wahlen gewinnt, hat sie trotz des Fernsehens gewonnen; wer sie verliert, hat sie wegen des Fernsehens verloren“. . .

30 Minuten für Parteitage

Diese Sensibilität ist im Laufe der letzten Wochen immer wieder zutage getreten. So protestierten SPD und FDP gegen die ARD- und ZDF-Berichterstattung vom CSU-Parteitag am ersten Novemberwochenende. Einer Absprache gemäß wird von SPD- und CDU-Parteitagen im Jahr jeweils 30 Minuten auf jedem Kanal berichtet, über CSU- und FDP-Parteitage jeweils 15 Minuten. Die CSU hatte dieses Kontingent für 1972 bereits im Mai erschöpft, die anderen Parteitage fanden dagegen erst kurz vor den Wahlen statt. Die CSU forderte daher eine Ausnahmeregelung, SPD und FDP verwiesen auf die bereits ausgeschöpfte Sendezeit. Als sich erst das ZDF und dann auch die ARD den CSU-Wünschen beugten, sagte SPD-Sprecher Lothar Schwartz einen „überdimensionalen Wahlspot der CSU“ voraus. Schwartz auf Anfrage: „Das ist eine eklatante Verletzung der Chancengleichheit“

Süddeutsche Zeitung, 30. Juli 1975:



Ausverkauf der Rundfunkfreiheit

VON ERNST MÜLLER-MEININGEN JR.

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

Es wird zwar von Interessierten jeweils mehr oder minder scheinheilig betont, daß die *personelle* Ausgewogenheit etwas gänzlich anderes sei als die *Programmausgewogenheit*, aber man muß sich dann doch fragen, wieso in steigendem Maße erbitterte, parteipolitisch organisierte Kampfabstimmungen in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten um publizistisch einflußreiche Posten, beginnend mit dem Intendanten, über die Bühne gehen. Der leichtfertige parteipolitische Kuhhandel um Posten, die nicht mehr nach Qualität, sondern nach vermuteter Gefügigkeit besetzt werden, greift immer weiter um sich. Daß Politik dann von solchermaßen auf den Parteischild Erhobenen meist nicht plump, sondern unter der Hand betrieben wird, braucht wohl kaum erwähnt zu werden. Da wird etwa eine nicht genehme Sendereihe unter finanziellen Vorwänden eingestellt und was ähnliche Kunstgriffe mehr sind.

Was folgerichtig droht, das ist die perfekte Parteipolitisierung der Rundfunkanstalten, der allmächtige Proporz, die Entmutigung der auf Unabhängigkeit bedachten Mitarbeiter durch ständigen Druck. Die unselige Polarisierung dringt immer weiter in die Rundfunkhäuser ein, Befehl- und Einschüchterungsmethoden sind an der Tagesordnung, und viele Mitarbeiter suchen, teils opportunistisch, teils resignierend selbst Unterschlupf und Rückhalt bei einer Partei, für die sie dann erwartungsgemäß spüren.

Die bayerische Regierung hat unlängst die Aufkündigung des Länderabkommens über die ARD unverblümt angedroht, die baden-württembergische Staatskanzlei hat sich, entsprechend Äußerungen des Ministerpräsidenten Filbinger, ein Papier einfallen lassen, womit der „mangelnden Ausgewogenheit, der unzureichenden Kontrolle und den zentralistischen Tendenzen in Teilen des ARD-Programms entgegen gewirkt“ werden soll. Dabei versteht unter

Ausgewogenheit ein jeder etwas anderes. Das reicht von der unsinnigen Forderung nach Ausgewogenheit jeder einzelnen Sendung bis zur richtigen Interpretation, daß das Gesamtprogramm, frei von Pedanterie, ausgewogen sein müsse. Im Grunde muß man dies der treuhänderischen Verantwortung der Intendanten überlassen, für ihre eigene Anstalt wie für das Ganze.

Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, daß manches verbesserungsbedürftig ist, insbesondere die gegenseitige Information und Koordination innerhalb der ARD, und daß relevanten Ereignissen in den einzelnen Bundesländern auch zusätzlich im ersten Programm mehr Raum gegeben werden mag.

Von entscheidender Bedeutung erscheint jedoch folgende Überlegung: Jährlich gehen, zusammengerechnet, viele Hunderttausende von Sendungen über Funk und Fernsehen in den Äther. Wenn davon ein paar Hundert irgendwelche Empfindlichkeiten verletzen, sei es nun „rechts“ oder „links“ oder in anderer Hinsicht, und davon wiederum ein geringer Prozentsatz wirklich Anlaß zu ernster Mißbilligung sein kann, so ist doch jegliche *Proportion* verletzt, wenn daraus im buchstäblichen Sinne *Staatsaffären* gemacht werden. Ihre Tendenz läuft unverkennbar darauf hinaus, die Selbstverantwortung der Intendanten und Kontrollgremien vollends auszuhöhlen, in denen ohnehin schon Regierungen, Parlamente und Parteien meist, sei es direkt oder indirekt, überproportional vertreten sind. (Im übrigen bedarf es wohl kaum der Erwähnung, daß die hier aufgezeigten Gefahren wie für die ARD auch für das ZDF gelten.)

Ein sich abzeichnender süddeutscher Rundfunkseparatismus innerhalb der ARD wäre eine verheerende Entwicklung. Bayern allein, auch im Verein etwa mit Baden-Württemberg, wäre schon aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, ein eigenes erstes Fernsehprogramm zu betreiben. Aber wenn es einreißen sollte, daß in beträchtlichem Maße etwa der Bayerische Rundfunk, der 17 Prozent des ARD-Programms bestreitet, sich aus den Programmen der übrigen Anstalten mit insgesamt 83 Prozent Programmanteil ausschalten würde, so sind schlimme Folgen vorauszusehen: nämlich ein für das föderative Prinzip zerstörerischer „Ausschaltkrieg“ verschiedenster Anstalten untereinander, kreuz und quer durch die deutsche Landschaft.

Freilich, eines muß mit großer Klarheit ausgesprochen werden: Publizistische Anstalten des öffentlichen Rechts haben ihren Auftrag nicht als Recht zur parteiischen Indoktrination zu verstehen, sei diese nun „schwarz“ oder „rot“. Hier sind die Intendanten gefordert. Es stellt sich die Frage, ob sie überhaupt noch frei sind in ihren Entschlüssen.

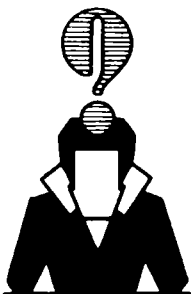
Programmpolitik bedeutet nicht nur Kritik an Sendungen oder Journalisten. Sie spielt sich auch auf „höherer“ Ebene ab. Der Druck von außen hat nicht selten Programmstreichungen oder sogar Änderungen der Programmstruktur zur Folge. Mit dem Hinweis der Anstalten auf die Notwendigkeit, Geld einzusparen, werden allzuoft politische Entscheidungen verdeckt; besonders in Zeiten, in denen die Länderparlamente über Gebührenerhöhungen abstimmen müssen, wird der Faktor Geld zum politischen Druckmittel. „Wir müssen sparen“, heißt es in den Anstalten, aber die Summe unter dem Strich ist nicht selten parteipolitisch gefärbt.

5.2 Hat das öffentlich-rechtliche System versagt?

Das Unbehagen an den öffentlich-rechtlich organisierten Medien ist in den letzten Jahren immer häufiger formuliert worden, sei es in Form einer Kritik am Versagen der Kontrollgremien oder am wachsenden Parteinfluß, sei es als privatwirtschaftlicher Alternativentwurf zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkstruktur. Besonders die Verleger und weite Kreise der Wirtschaft zeigen sich an der Einrichtung von privatem Fernsehen sehr interessiert, während als verschiedenste Verteidiger der bestehenden Strukturen die Kirchen, die Wissenschaft und die Gewerkschaften gelten können (vgl. auch den Anhang).

Die im Blick auf neue Sendemöglichkeiten wieder laut gewordene Forderung nach Abschaffung oder Ergänzung des bestehenden Rundfunksystems muß auf die Frage bezogen werden, welches Modell für die Schaffung von „Forumsmedien“ im Rahmen einer eng an Artikel 5 des Grundgesetzes ausgerichteten kommunikativen Ordnungspolitik am geeignetsten erscheint. Wer dafür die Organisationsform der bestehenden Anstalten in ihrem Grundprinzip für zuverlässiger und besser geeignet hält als das Modell privatwirtschaftlichen Wettbewerbs, der wird folgerichtig zu dem Ergebnis kommen, das Manfred Jenke 1971 so formulierte:

„Veränderungen kündigen sich an. So wie neben Zeitung und Zeitschrift die neuen Kommunikationsmedien Film, Funk und Fernsehen getreten sind, werden die nächsten Jahrzehnte zusätzliche Kommunikationsträger bringen, die es gestatten, weitaus mehr Informationen an ein erheblich stärker differenziertes Publikum zu vermitteln, als dies heute bei einer begrenzten Zahl von Kanälen möglich ist. Entgegen den Erwartungen mancher Interessenten am Fernsehgeschäft wird man dabei auf öffentlich-rechtliche Kontrollorgane nicht verzichten können, sondern das System der Aufsicht eher erweitern, aber freilich auch den gesellschaftlich definierbaren Kommunikationszielen besser anpassen müssen. Mit der Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten geht die Zeit der Räte keineswegs zu Ende. Wahrscheinlich beginnt sie erst“ (Jenke, S. 44).



Aufgaben

1. Hörfunk und Fernsehen sind in der Bundesrepublik Deutschland öffentlich-rechtlich organisiert. Welche konstituierenden Prinzipien kennzeichnen diese Organisationsform?

- das Prinzip der Gewaltenteilung
- die Integrationsfunktion des Rundfunks
- die Freiheit vom Staat
- die Artikulation unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen
- die Freiheit vom Kapitaleinfluß des Marktes
- die Administrationsfunktion des Intendanten
- die demokratische Rückkopplung durch die Institution gesellschaftlicher Kontrollgremien

(Mehrfachnennungen möglich.)