

## **Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Einleitung	01
1. Der Begriff der Staatsfreiheit	02
2. Die Geschichte der Staatsfreiheit	03
3. Staatsfreiheit in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts	05
4. Die Rechtsaufsicht	09
5. Staatliche Rundfunkmitwirkung – und Einflußpotential?	11
6. Einwirkung staatlicher Ordnung durch Fremdsendezeiten	12
6.1 Das Staatliche Verlautbarungsrecht	12
6.2 Die Wahlwerbung der Parteien	12
7. Staatseinfluß über den Rundfunkrat	14
8. Staatsfreiheitskollision beim Südwestrundfunk (SWR)	17
8.1 Einleitung	17
8.2 Schaubild	18
8.3 Die Gremien des Südwestrundfunks (SWR)	18
8.4 Die Besetzung der Spitzenpositionen beim SWR	19
8.5 Staatsferne im Südwestrundfunk (SWR)?	20
Schlußbemerkung	23
Literaturverzeichnis	24

## **Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

### **Einleitung**

Spannungsverhältnisse zwischen politischer Macht und öffentlicher Kommunikation hat es schon oft gegeben. Sowohl der Verlauf der Geschichtsschreibung, als auch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts belegen dies. Besonderes Augenmerk erlangte dabei die Problematik um die Staatsfreiheit des Rundfunks.

Im Gegensatz zur Presse erlangt der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seine Breitenwirkung eine im Vergleich schutzwürdigere Bedeutung. Er wirkt stärker auf die Massen ein, als andere Medien. Rundfunk birgt deshalb die Gefahr der Inanspruchnahme durch machtinteressierte Gruppen in sich. Um eine unmittelbare, wie auch mittelbare Einflußnahme des Staates zu verhindern, wurde die Rundfunkfreiheit als staatsgerichtetes Abwehrrecht in unserer Verfassung installiert.

Trotzdem werden immer wieder zahlreiche Schwachstellen im Hinblick auf die Staatsfreiheit beklagt. Die Verpflichtung des Staates zur Rechtsaufsicht über den Rundfunk ist nur eine dieser Einbruchstellen. Ebenso problematisch erscheint die staatliche Finanzkontrolle oder die Beteiligung an der Frequenzvergabe.

Neben der Programmfreiheit und dem Pluralismus gehört das Gebot der Staatsfreiheit zu den drei wichtigen Grundprinzipien unserer Rundfunkfreiheit.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist vergesellschaftet. Der Rundfunkrat soll als Kontrollgremium ein Abbild der gesellschaftlich relevanten Gruppen sein. Inwiefern Parteien und Regierungsvertreter Einfluß über den Rundfunkrat ausüben können, wird in den folgenden Kapiteln betrachtet. Als aktuelles medienrechtliches Problem werden die Organe der jüngsten Landesrundfunkanstalt in Deutschland angesprochen. Der aus Südwestfunk (SWF) und Süddeutschem Rundfunk (SDR) hervorgegangene Südwestrundfunk (SWR) ist mehrfach wegen der hohen Staatsquote seiner Gremien in die Kritik geraten.

## 1. Der Begriff der Staatsfreiheit

Mit der Möglichkeit des Staatseinflusses auf den Rundfunk hat sich das Bundesverfassungsgericht erstmalig in seinem Urteil von 1961 auseinandergesetzt. Darin heißt es, daß die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten vom Staat und ihre politische Neutralität zu sichern sei.<sup>1</sup>

Das Gebot der Staatsfreiheit wird unmittelbar aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Rundfunkfreiheit abgeleitet. Begründet wird es durch die Mittlerfunktion des Rundfunks im Prozeß freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Hörfunk und Fernsehen lassen sich in unserer Informationsgesellschaft nicht mehr wegdenken. Ihre Bindegliedfunktion zwischen Staat und Bürger, prägt die Vorstellungswelt jedes Einzelnen. Diese Aufgabe kann der Rundfunk nur dann verantwortungsbewußt erfüllen, wenn Steuerung und Kontrolle durch den Staat ausgeschlossen sind. Deshalb ist es dem Staat von Verfassungs wegen verwehrt, Rundfunkinhalte zu beeinflussen.<sup>2</sup> Demnach ist die Staatsfreiheit streng programmbezogen, denn die Verbreitung und Erstellung von Sendehalten ist der eigentliche meinungsbildende Faktor des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Geschützt werden hierbei nicht einzelne Sendehalte, sondern das gesamte Rundfunkprogramm, bis hin zu Unterhaltungssendungen und kulturellen Beiträgen.<sup>3</sup>

Da bereits einzelne Rundfunkprogramme vor Staatseinflüssen zu schützen sind, ist ein Staatsrundfunk schlichtweg verboten.<sup>4</sup>

Die Rundfunkfreiheit wird institutionell garantiert und als Abwehrrecht gegenüber staatlichen Einflüssen verstanden. Die Staatsfreiheit findet ihre Grundlage zum einen in der Rundfunkfreiheit, und zum anderen (teilweise) im Pluralitäts- und Demokratiegebot des Rundfunks. Ihr Kern liegt jedoch in der Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 12, S. 205 ff., S. 210.

<sup>2</sup> Vgl. Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humbold GmbH, 1991. S. 50/51.

<sup>3</sup> Vgl. ebd. S. 52 f.

<sup>4</sup> Vgl. Paschke, Marian: Medienrecht. Berlin, Heidelberg: Springer, 1993. S. 45.

<sup>5</sup> Vgl. Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. S. 57.

## 2. Die Geschichte der Staatsfreiheit

Der Rundfunk ist in das Herrschaftssystem eingeflochten, in dem er existiert. Infolgedessen spiegelt er diesen Staat und dessen Gesellschaft wider.<sup>6</sup>

Nach Walter Berka ist ein Spannungsverhältnis zwischen politischer Macht und öffentlicher Kommunikation nichts Außergewöhnliches. Gerade in Demokratien versuche „jede der beiden Gewalten..., die andere ihren eigenen Zielen und Interessen dienstbar zu machen oder zu unterwerfen.“<sup>7</sup> Daher ist die Schlüsselfrage in puncto Staatsfreiheit, ob und wie weit sich die Autonomie des Mediensystems durchsetzen kann. In der Geschichte des Rundfunks zeichnen sich hierbei verschiedene Stadien ab.

Das Entstehen des Rundfunks war eine Errungenschaft der Reichspost. Daher fiel der Rundfunk sowohl in der Kaiserzeit, als auch in der Weimarer Republik unter das Monopol staatlicher Verwaltung; oder mehr noch, der Staat war Rundfunkvater und -mutter in einer Person. Schutz und Schirm des Staates sollten über ihm stehen. Während in der Weimarer Republik zunächst noch Anteile an private Kapitalgeber gingen, veränderte sich auch das 1932. Infolge einer Rundfunkreform gingen selbst diese Anteile an das Reich und der Rundfunk war nunmehr komplett verstaatlicht.<sup>8</sup> Die Veränderung kam allerdings nicht plötzlich. Bereits seit 1929 war die Flut politischer Auflagensendungen angestiegen. Das Unterhaltungsmedium war demnach längst vor seiner offiziellen Verstaatlichung zum politischen Sprachrohr geworden.<sup>9</sup>

Für Hitler war es daher ein Leichtes das ohnehin eingestaatlichte Medium zum Zwecke seiner politischen Ziele exzessiv zu nutzen. Im dritten Reich stand der Rundfunk ganz im Dienste des Staates – im Dienste der totalitären Diktatur. Die

---

<sup>6</sup> Vgl. Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland. Versuch eines Überblicks. In: Karl Friedrich Reimers/ Rüdiger Steinmetz (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen und Standpunkte. München: Ölschläger, 1988. S. 9-19, dort S. 9.

<sup>7</sup> Berka, Walter: Das Recht der Massenmedien. Ein Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis. Wien, Köln, Graz: Böhlau, 1989. S.30.

<sup>8</sup> Vgl. Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland. S. 10-12.

<sup>9</sup> Diller, Ansgar: Rundfunkgeschichte. In: Hermann Fünfgeld/ ARD-ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.): Was sie über Rundfunk wissen sollten. Materialien zum Verständnis eines Mediums. Berlin: VISTAS, 1997. S. 311-368, dort S. 321 f.

Funktion des sogenannten Volksempfängers war allein durch propagandistische Ziele bestimmt. An einen publizistischen Wertgehalt war nicht mehr zu denken (mit Ausnahme des Bombenalarms).<sup>10</sup>

Mit dem Einzug der Alliierten in das besiegte Deutsche Reich setzte erstmals eine wesentliche Umstrukturierung des Rundfunks ein. Zunächst wollten die Deutschen dort anknüpfen, wo sie 1933 hatten aufhören müssen. Schließlich hatte das Modell der Weimarer Republik funktioniert. Eine Rückkehr zum Staatsrundfunk war den Besatzern allerdings zuwider. Die Devise stand fest: Der Rundfunk muß unabhängig sein vom Staat.<sup>11</sup> Daher wurde dem befreiten Deutschland eine Rundfunkordnung aufgedrängt, die dem System einer freiheitlichen Demokratie auch entsprach.<sup>12</sup> Bis heute ist dieser Anspruch der Nachkriegszeit, an einen staatsfreien Rundfunk, dominant geblieben.

Lediglich in der sowjetischen Besatzungszone konnte der Rundfunk seine Freiheit vom Staat nicht erlangen. Er wurde den politischen Interessen der SED unterworfen und zu deren Machtinstrument. Und selbst nach der Gründung der DDR (1949) bestimmte ein weisungsgebundenes, staatliches Lenkungsorgan über das alltägliche Rundfunkgeschehen.<sup>13</sup>

Doch auch in der Bundesrepublik Deutschland waren weitere Bemühungen notwendig, der Nichtstaatlichkeit des Rundfunks immer wieder den Rücken zu stärken. Oftmals wurden dem Bundesverfassungsgericht in dieser Sache Entscheidungen abverlangt.

„Es sind eben immer wieder noch die deutschen Politiker, die nicht begreifen können, daß der Rundfunk ein politisches Gegenüber zu den Herrschenden im Staat ist. Daß er deshalb nicht in oder an den Staat ein- bzw. angebunden werden darf, nicht von den Regierenden beherrscht oder kontrolliert werden darf“, fügt denn auch Hans Bausch seinem Artikel zur Rundfunkgeschichte bei.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland. S. 12/13.

<sup>11</sup> Vgl. ebd. S. 13-15.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945. S. 430.

<sup>13</sup> Vgl. Mühl-Benninghaus, Wolfgang: Rundfunkgeschichte. In: Hermann Fünfgeld/ARD-ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.): Was sie über Rundfunk wissen sollten. Materialien zum Verständnis eines Mediums. Berlin: VISTAS, 1997. S. 369-394, dort S. 373f./377f.

<sup>14</sup> Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland. S. 18.

### **3. Staatsfreiheit in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts**

An die Zulässigkeit der Gründung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hat das Bundesverfassungsgericht schon früh bestimmte Anforderungen gestellt: eine der wesentlichen ist die Staatsfreiheit.<sup>15</sup>

So geht es im ersten **Fernsehurteil** vom **28.02.1961**<sup>16</sup> (der Magna Charta des Rundfunks) um die Zulässigkeit der Deutschland-Fernsehen-GmbH, die Bundeskanzler Konrad Adenauer mit dem Bundesjustizminister gegründet hatte. Hiermit sollte ein zweites Fernsehprogramm ins Leben gerufen werden. Der Bund wäre allerdings Alleingesellschafter und die GmbH staatlich beherrscht gewesen. Das Bundesverfassungsgericht hielt sie deswegen für verfassungswidrig. Weder die staatliche Exekutive, noch der Bund sollten für die Organisation zuständig sein. Andernfalls wäre ein beherrschender Staatseinfluß auf das Medium nicht zu verhindern.<sup>17</sup>

Herausgestellt wurde, daß der Rundfunk einen eminenten Faktor öffentlicher Meinungsbildung darstellt. Deswegen sei für den Rundfunk die institutionelle Freiheit nicht weniger wichtig, als für die Presse.<sup>18</sup> Allerdings bedürfe der Rundfunk größerem Schutz. Im Pressewesen existiere eine große Anzahl selbständiger und konkurrierender Presseerzeugnisse, während die Zahl der Rundfunkträger (zum gegebenen Zeitpunkt) noch niedrig sei. Demnach müssen Vorkehrungen verhindern, daß der Rundfunk einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, und auf keinen Fall dem Staat, ausgeliefert werde.<sup>19</sup>

„Der Rundfunk als modernes Instrument der Meinungsbildung darf weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden“, lautet der O-Ton des Bundesverfassungsgerichts.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Vgl. dazu Bethge, Herbert: Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der BRD (ARD) vom Hessischen Rundfunk (Hrsg.): Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 20. Frankfurt am Main: Alfred Metzner, 1978. S.17 f.

<sup>16</sup> BVerfGE 12, S. 205 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Paschke, Marian: Medienrecht. S. 42.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 12, S 205 ff., S. 259 f.

<sup>19</sup> Vgl. Pukall, Kirstin: Meinungsvielfalt im Rundfunk nach der audio-visuellen Revolution. Verfassungs-, wettbewerbs- und europarechtliche Aspekte. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1994. S. 39 f.

<sup>20</sup> BVerfGE 12, S. 205 ff., S. 262.

Also liegt die Vermutung nahe, daß staatliche Enthaltensamkeit auf dem Gebiet des Rundfunks erforderlich ist. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt dies jedoch nur teilweise in ihren Rundfunkverfassungskonzepten heraus.<sup>21</sup>

Im zweiten Rundfunkurteil, dem **Mehrwertsteuerurteil** vom **27.07.1971**<sup>22</sup>, wird das Thema Staatsfreiheit zunächst nicht weiter ausgeführt. Es wird lediglich erwähnt, daß Rundfunk eine Sache der Allgemeinheit ist und dem Gesetzgeber daher Wächterfunktionen zukommen. Seine Aufgabe sei, die Bildung einer vorherrschenden Meinungsmacht zu verhindern.<sup>23</sup> Der Rundfunk solle nämlich staatsfrei sein, und der Bund dürfe nicht in Länderangelegenheiten eingreifen.<sup>24</sup>

Dem gegenüber zeigt das Gericht besonders im **FRAG-Urteil** vom **16.06.1981**<sup>25</sup> sein Verständnis von Rundfunkfreiheit (und damit auch Staatsfreiheit). Eine lediglich negatorische Rundfunkordnung könne die Freiheit der Meinungsbildung durch Rundfunk und Fernsehen nicht gewährleisten. Vielmehr verlange die Rundfunkfreiheit eine positive Ordnung, heißt es darin.<sup>26</sup> Zur Schaffung einer solchen vielfaltssichernden- und erhaltenden positiven Ordnung sei wiederum der Gesetzgeber verpflichtet. Es muß eine „begrenzte Staatsaufsicht“<sup>27</sup> geben. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht im FRAG-Urteil ausgeführt, das Parlament müsse das zur Verwirklichung der Rundfunkfreiheit Wesentliche selbst bestimmen. Der Exekutive dürfen diese Fragen nicht übertragen werden.<sup>28</sup>

Im Niedersachsen Urteil wird diese Rechtsprechung noch einmal ausdrücklich bestätigt<sup>29</sup>, ebenso auch im **SDR-Beschluß (Baden-Württemberg-Beschluß)** vom **24.03.1987**.<sup>30</sup>

<sup>21</sup> Vgl. Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. S.129.

<sup>22</sup> BVerfGE 31, S. 314 ff.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 31, S. 314 ff., S. 329.

<sup>24</sup> Vgl. Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil. München: dtv, 1980. S. 438f.

<sup>25</sup> BVerfGE 57, S. 295 ff.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 57, S. 295 ff., S. 320 f.

<sup>27</sup> Schiwy, Peter/ Schütz, Walter J. (Hrsg.): Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis. Frankfurt am Main: Luchterhand, 1990. S. 61.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 57, S. 295 ff., S. 321.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 73, S. 118 ff., S. 152 f.

<sup>30</sup> BVerfGE 74, S. 297 ff.

Schon früh tritt hier also ein Konflikt zu Tage, der sich wie ein roter Faden durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zieht. Einerseits ist der Staat verpflichtet, die Rundfunkordnung auszugestalten, andererseits darf er auf die Veranstaltung des Rundfunks keinen Einfluß nehmen. Die fortwährenden Diskussionen um dieses Thema zeigen, daß die Grenzziehung nicht einfach ist. Trotzdem wurden die Grenzen bislang auch nicht enger gezogen.<sup>31</sup>

Im **Niedersachsen-Urteil** vom **04.11.1986**<sup>32</sup> heißt es lediglich, daß gesetzgeberische Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung der Rundfunkfreiheit dem Grundsatz der Staatsfreiheit nicht entgegenstünden.<sup>33</sup> Trotzdem wird in diesem Urteil das Verhältnis von Rundfunk und Staat weiter eingegrenzt. Damit ist der Rundfunk nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Einflüssen auf die Programmfreiheit zu schützen, sondern auch vor mittelbaren Beeinträchtigungen.<sup>34</sup> Die Konzessionsbefugnis des Staates wäre eine solche. Ihm dürfen daher weder Handlungs- noch Wertspielräume bei der Lizenzvergabe zugestanden werden.<sup>35</sup>

Dennoch wird dem Gesetzgeber durch das **WDR-Urteil (Nordrhein-Westfalen-Urteil)** vom **05.02.1991**<sup>36</sup> ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Zusammensetzung der Rundfunkkontrollgremien eröffnet. Wobei auch hier wiederum die Einflußnahme nicht an die Willkürgrenze heranreichen soll.<sup>37</sup> Staatliche Instrumentalisierung ist unerwünscht und zu vermeiden.

Im **Hessen-drei Beschluß** vom **06.10.1992**<sup>38</sup> wird lediglich die Pflicht des Staates zur Sicherung der Rundfunkfinanzierung herausgestellt. Außerdem wird eine Mehrzahl von Einnahmequellen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

<sup>31</sup> Vgl. Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. S. 130.

<sup>32</sup> BVerfGE 73, S. 118 ff.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 73, S. 118ff., S. 182.

<sup>34</sup> Vgl. Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. S. 99.

<sup>35</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997. S. 240/ 244.

<sup>36</sup> BVerfGE 83, S. 238 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Pukall, Kirstin: Meinungsvielfalt im Rundfunk nach der audio-visuellen Revolution. S. 54.

<sup>38</sup> BVerfGE 87, S. 181 ff.



befürwortet. Eine einseitige Finanzabhängigkeit könnte dadurch gelockert und die Programmgestaltungsfreiheit gestärkt werden.<sup>39</sup>

Dagegen geht es im **achten**, und vorerst letzten **Rundfunkurteil**<sup>40</sup> (**der Rundfunkgebührenentscheidung**), wieder um das Spannungsverhältnis zwischen dem Verbot staatlichen Programmeinflusses und dem Gebot, daß der Staat für die Gestaltung der Rundfunkordnung Sorge zu tragen hat. In diesem Urteil wird auch das Parlament dem Gebot der Staatsfreiheit unterworfen, es ist als Teil der Staatsgewalt zu verstehen. Parlamentsmitglieder sind folglich auf gleiche Weise, wie Regierungsvertreter zu betrachten. Zwischen Exekutive und Legislative wird kein Unterschied mehr gemacht. Die Freiheit des Rundfunks allein von der Regierung wäre also zu wenig. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts soll sich die Staatsfreiheit gegen schlichtweg alle staatlichen Organe richten.<sup>41</sup>

Außerdem wurde in diesem Urteil festgestellt, daß die Verpflichtung des Gesetzgebers zu Schaffung einer positiven Ordnung trotz allem eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit in sich birgt. Eine Neigung zur Instrumentalisierung kann nicht nur bei der Regierung, sondern auch in der Volksvertretung (bei den Parteien) bestehen. Darum begnügt sich das Bundesverfassungsgericht nicht mit dem Beherrschungsverbot des Rundfunks gegenüber dem Staat. Der Ausschluß jedweder politischen Instrumentalisierung muß das gesteckte Ziel sein.<sup>42</sup> Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren. Erfasst würden vielmehr auch „die subtileren Mittel indirekter Einwirkung“.<sup>43</sup> Dazu gehören auch die „Auswirkungen von Finanzentscheidungen auf die Programmgestaltung.“<sup>44</sup> (wie auch im siebten Urteil erwähnt). Gerade die Entscheidung über die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nämlich ermöglicht eine mittelbare Einflußnahme auf das Programm.<sup>45</sup> Die Gebühr darf aber nicht zu Zwecken der

<sup>39</sup> Vgl. Stuißer, Heinz-Werner: Medien in Deutschland Band 2. Rundfunk 1. Teil. Konstanz: UVK Medien, 1998. S. 450 f.

<sup>40</sup> BVerfGE 90, S. 60 ff. / BVerfGE NJW 1994, S. 1942 ff.

<sup>41</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 221.

<sup>42</sup> Vgl. ebd. S. 221/ 234/ 237.

<sup>43</sup> BVerfGE NJW 1994, S. 1942 ff., S. 1944.

<sup>44</sup> BVerfGE NJW 1994, S. 1942 ff., S. 1944 f.

<sup>45</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 267.

Programmlenkung und Medienpolitik eingesetzt werden. Daher gilt für die Festlegung der Rundfunkgebühren der Grundsatz der Programmneutralität.<sup>46</sup>

Trotz der genannten Eingrenzungsversuche des Bundesverfassungsgerichts übt der Staat vielfältigen Einfluß auf das Rundfunkgeschehen aus.<sup>47</sup> In den folgenden Kapiteln sollen die schwammigen Grenzübergänge von der Nichtstaatlichkeit zur Staatlichkeit näher beleuchtet werden. Dabei gibt es recht theoretische, aber auch konkrete Gefahrenstellen möglicher Beeinflussung.

#### 4. Die Rechtsaufsicht

Aus den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts geht hervor, daß die Rundfunkaufsicht eine beschränkte Staatsaufsicht nicht ausschließt.<sup>48</sup> Wie bereits erwähnt wird im dritten Rundfunkurteil sogar die Notwendigkeit einer „begrenzten Staatsaufsicht“ betont.<sup>49</sup>

Allgemein ist von Staatsaufsicht dann die Rede, wenn der Staat das Verhalten eines Aufsichtsobjekts beobachtet und gegebenenfalls mit den zugelassenen Mitteln korrigierend eingreift. Dabei kann zwischen Rechtsaufsicht, Fachaufsicht und sonstigen Formen der Staatsaufsicht (zum Beispiel Finanzkontrolle) unterschieden werden. Während die Fachaufsicht dem Staat Zweckmäßigkeitprüfungen und sachliche Weisungsrechte gestattet, ist die Rechtsaufsicht auf eine reine Gesetzmäßigkeitskontrolle beschränkt.<sup>50</sup>

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten steht jedoch das Recht der Selbstverwaltung zu. Damit gemeint ist die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Aufgaben. Eine Fachaufsicht wäre hiermit unvereinbar. Aus diesem Grund

<sup>46</sup> Vgl. Stuißer, Heinz-Werner: Medien in Deutschland Band 2. S. 452 f.

<sup>47</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 221.

<sup>48</sup> Ricker, Reinhard: Medienrecht. In: Elisabeth Noelle-Neumann/ Winfried Schulz/ Jürgen Wilke (Hrsg.): Fischerlexikon Publizistik – Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer 1996. S. 224-267, dort S. 265.

<sup>49</sup> BVerfGE 57, S. 295 ff., S. 326.

<sup>50</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 225.

ist die Staatsaufsicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Rechtsaufsicht. Sie ist darauf beschränkt, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu kontrollieren.<sup>51</sup>

Dennoch stellt sich die Frage nach dem Umfang einer solchen Rechtsaufsicht. Schließlich darf das Gebot der Staatsferne nicht berührt werden. Der unantastbare Freiheitsraum des Rundfunks und die Sphäre staatlicher Kontrolle sind daher scharf voneinander abzugrenzen.<sup>52</sup>

Insbesondere die staatliche Wächterfunktion über die Programmgrundsätze ist hierbei des öfteren ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Staatliches Mitwirken in Programmangelegenheiten könne nicht völlig ausgeschlossen werden, ist nur eine der kritischen Anmerkungen in der Literatur. Nach Ricker/Schiwy hat die Rechtsaufsicht bislang in diesem Kontext kaum Bedeutung erlangt. Ohnehin darf sie nur bei eindeutigen Verstößen und andauernden widerrechtlichen Handlungen eingreifen.<sup>53</sup>

Konrad Berendes allerdings meint, daß jede Aufsicht über den Rundfunk korrigierend in dessen Tätigkeit einwirke. Rechtskontrolle solle zwar keine staatliche Bevormundung sein, trotzdem sei es mit einer eingeschränkten Einflußnahme des Staates gleichzusetzen. Dennoch betrachtet auch er die Rechtsaufsicht als zulässig und sinnvoll.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Ricker, Reinhard: Medienrecht. S. 265.

<sup>52</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 227/228.

<sup>53</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 227 f.

<sup>54</sup> Vgl. Berendes, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. In: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 226. Berlin: Duncker & Humblot, 1973. S. 102 f.

## 5. Staatliche Rundfunkmitwirkung – und Einflußpotential?

Die eben beschriebene Rechtsaufsicht ist nicht die einzige staatliche Einflußgröße im Rundfunkgeschehen. Verschiedentlich wurden in den Fernsehurteilen des BVerfG auch andere Gefahrenstellen genannt.

Eine dieser Einwirkungsmöglichkeiten stellen die **Rechnungshöfe**, und die damit verbundene **staatliche Finanzkontrolle** dar. In regelmäßigen Abständen prüfen sie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten. Rundfunkgebühren sind öffentliche Finanzmittel und daher rechenschaftspflichtig. Die Kontrollrechte dürfen jedoch auf keinen Fall in die Programmfreiheit der Anstalten eingreifen. Zudem sind die Rechnungshöfe frei von den Weisungen der Exekutive und der Parlamente, was ihnen einen staatsfreien Anstrich gibt. Dennoch bleiben auch sie Teil der staatlichen Verwaltung.<sup>55</sup> (siehe hierzu 7. und 8. Rundfunkurteil des BVerfG)

Auch über der **staatlichen Beteiligung** im **Frequenzgerangel** schwebt ein Fragezeichen bezüglich staatlicher Einflußnahme. Unmittelbare Einflüsse auf das Programm sind hiermit zwar nicht verbunden, ein mittelbarer Einfluß ist dennoch sichtbar. Aus diesem Grund ist der Staat als Zulassungsbehörde ausgeschlossen. Diese Aufgabe kommt den Landesmedienanstalten in diesem Fall auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu. Der Staat muß sich auf Ausfertigung und Erlaß des Zulassungsbescheids beschränken.<sup>56</sup> (siehe hierzu 4. Fernsehurteil des BVerfG<sup>57</sup>)

<sup>55</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 229/ 230.

<sup>56</sup> Vgl. Ricker, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. S. 248 f.

<sup>57</sup> BVerfG 73, 118f.

## **6. Einwirkung staatlicher Ordnung durch Fremdsendezeiten**

### **6.1 Das Staatliche Verlautbarungsrecht**

Die Mediengesetze der Länder verbieten eine staatliche Programmträgerschaft. Dem Staat wird aber ein Verlautbarungsrecht für amtliche Mitteilungen eingeräumt.<sup>58</sup>

Beispielsweise besagt §10 des ZDF-Staatsvertrages:

„Der Bundesregierung und den Landesregierungen ist in Katastrophenfällen oder bei anderen vergleichbaren erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unverzüglich angemessene Sendezeit für amtliche Verlautbarungen unentgeltlich einzuräumen.“<sup>59</sup>

Das Verlautbarungsrecht schränkt die Programmfreiheit des Rundfunkveranstalters ein. Es soll deshalb primär der Gefahrenabwehr dienen. Notlagen rechtfertigen die staatliche Inanspruchnahme des Rundfunks, wenn dadurch rechtzeitige Öffentlichkeitsaufklärung oder Katastrophenwarnungen geleistet werden kann.<sup>60</sup>

### **6.2 Die Wahlwerbung der Parteien**

Parteien ist zur Wahlvorbereitung, Kirchen zur Übertragung von Feierlichkeiten, besondere Sendezeit einzuräumen. Wie Kirchen und Parteien zu gleichen Teilen Sendezeit für sich beanspruchen können, wird in den einzelnen Landesmediengesetzen festgelegt. Darüber hinaus finden sich in älteren Regelungen, z.B. bei den Gesetzen zum Bayrischem Rundfunk und dem Hessischem Rundfunk auch Sonderrechte für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen.<sup>61</sup>

Das Gesetz über den Hessischen Rundfunk sagt beispielsweise zur Sendezeitvergabe für politische Parteien, daß diese nur während des

<sup>58</sup> Vgl. Ricker/ Schiwy, a.a.O., S. 253.

<sup>59</sup> § 10 ZDF-Staatsvertrag.

<sup>60</sup> Vgl. Ricker/ Schiwy, a.a.O., S. 263f.

<sup>61</sup> Vgl. Stuiber, Heinz- Werner: Medien in Deutschland- Band 2. Rundfunk- 1. Teil. Konstanz: UVK Medien 1998, S. 392.

Wahlkampfes und auch nur dann, wenn sie Wahlvorschläge in allen Wahlkreisen eingereicht haben, Sendezeit gewährt bekommen. Die Sendezeit muß dann gleichlang und gleichwertig sein.<sup>62</sup>

Im Gegensatz zum privaten Rundfunk ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch sein Gebühren-Privileg dazu in der Lage, im Rahmen seines Grundversorgungsauftrags und seiner Verpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit, den Parteien die Möglichkeit zur Selbstdarstellung zu geben.<sup>63</sup>

Trotzdem ist der private Rundfunk von der Verpflichtung nicht ausgenommen. So sind z.B. bei Bundestagswahlen die bundesweit verbreiteten Privaten zur Bereitstellung von Sendezeit verpflichtet. (§ 42 Abs. 2 + 3 RStV)<sup>64</sup>

Sendezeit für politische Parteien unterscheidet sich von staatlichen Verlautbarungen dadurch, daß sie keinen amtlich-hoheitlichen Charakter haben. Bei Parteienwerbung geht es um reine Selbstdarstellung für Parlamentswahlen.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. Gesetz über den Hessischen Rundfunk § 3 (6).

<sup>63</sup> Vgl. Ricker/ Schiewy, a.a.O., S. 269f.

<sup>64</sup> Vgl. § 42 Abs. 3 und 4, Rundfunkstaatsvertrag vom 31.08.91 in der Fassung des Dritten Rundfunkänderungsstv. vom 11.9.96.

<sup>65</sup> Vgl. Ricker/ Schiewy, a.a.O., S. 262.

## 7. Staatseinfluß über den Rundfunkrat

Der öffentlich- rechtliche Rundfunk organisiert sich in drei Hauptorganen. An der Spitze steht der Intendant. Er trägt die Verantwortung für die Programmgestaltung und ist gerichtlicher Vertreter und Leiter seiner Anstalt.

Die wirtschaftliche Seite, die finanzielle Lage der Anstalt und die Arbeit des Intendanten wird vom Verwaltungsrat kontrolliert.<sup>66</sup>

Ein wichtiges Merkmal des öffentlich- rechtlichen Rundfunks ist seine Vergesellschaftung. Dies wird vor allem am dritten Organ, dem Rundfunkrat der ARD- Anstalten und dem Fernsehrat beim ZDF deutlich. Der Rundfunkrat (bzw. Fernsehrat) überwacht die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Er soll alle gesellschaftlich relevanten Gruppen repräsentieren, ein Abbild der Allgemeinheit sein.<sup>67</sup> Es wird versucht dieses Abbild zu erreichen, indem eine Vielzahl von Organisationen das Recht besitzt, Delegierte in die Rundfunkräte zu entsenden. Die Rundfunkräte haben von Anstalt zu Anstalt unterschiedliche Größen, die zwischen 16 bis 77 Mitgliedern schwanken.<sup>68</sup>

Welche gesellschaftlichen Gruppen im Einzelnen Delegierte entsenden, entscheidet der Gesetzgeber. Er muß die Auswahl aus einer Vielzahl von Gruppen und Verbänden treffen.<sup>69</sup>

1996 setzten sich z.B. die 77 Mitglieder des ZDF- Fernsehrats wie folgt zusammen:

- 31 Vertreter aus der Politik, darunter 16 von den Länderregierungen, 3 von der Bundesregierung und 12 Vertreter der Parteien.
- 30 Verbandsvertreter, darunter 5 der Kirchen und jüdischen Gemeinde, 3 der Gewerkschaften, 3 der Arbeitgeber (incl. DIH), 2 für Zeitungsverleger, je 1 für die Zentralverbände dt. Handwerk und Landwirtschaft, den Journalistenverband, die Industriegewerkschaft Medien, Städtetag, Städte und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag, Deutscher Sportbund,

**Kommentar [MF1]:** Bei Referatsfassung einzelne Zahlen Weglassen, nur: Kirchen Gewerkschaften usw.

<sup>66</sup> Vgl. Ricker, Reinhart: Medienrecht. In: Elisabeth Noelle – Neumann/ Winfried Schulz/ Jürgen Wilke (Hrsg.): Das Fischer Lexikon Publizistik – Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer<sup>2</sup>1994, S. 244 - 267, hier S. 262.

<sup>67</sup> Vgl. Donsbach, Wolfgang/ Rainer Mathes: Rundfunk. In: Elisabeth Noelle – Neumann/ Winfried Schulz/ Jürgen Wilke (Hrsg.): Das Fischer Lexikon Publizistik – Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer<sup>2</sup>1994, S. 475 - 518, hier S. 491.

<sup>68</sup> Vgl., ebd., S. 491.

<sup>69</sup> Vgl. Stuiber, Hans-Werner: Medien in Deutschland. Band 2. Rundfunk- 2. Teil. Konstanz: UVK Medien 1998, S. 803.

Europaunion Deutschland, B.U.N.D., Bund der Vertriebenen, Vereinigung der Opfer des Stalinismus und vier Vertretern der Wohlfahrtsverbände.

- 16 Vertreter des Erziehungs- und Bildungswesens/ Wissenschaft und Kunst, Kultur, Film, Familienarbeit, Kinder-, Verbrauchs- und Tierschutz <sup>70</sup>

Installiert wurde die Organisation des Rundfunks unter dem Einfluß der Alliierten. Dabei wurde versucht, den Einfluß der Parteien und des Staates so gering wie möglich zu halten.

In der Praxis finden oft parteipolitische Absprachen statt. In sogenannten „Freundeskreisen“, von SPD, CDU oder den GRAUEN, wird das Abstimmungsverhalten für die offizielle Sitzung des Rundfunkrats vorbereitet. <sup>71</sup>

Wie stark der Parteieinfluß auf die Rundfunkkontrolle somit sein kann, belegen schon die nackten Zahlen. So kamen von den 436 Mitgliedern aller Rundfunkräte von ARD und ZDF, im Jahr 1989/ 90, allein 123 Vertreter direkt aus den Parteien (aus Regierungen, Parlamenten, Parteien). <sup>72</sup>

Die Freundeskreise umfaßten '89/90 etwa  $\frac{3}{4}$  aller Rundfunkratsmitglieder. Eine politische Mehrheit in einer einzelnen Rundfunkanstalt ist somit nicht ausgeschlossen. <sup>73</sup> Ein Anspruch der politischen Parteien auf Entsendung von Mitgliedern in die Rundfunkräte besteht allerdings nicht. Diese Entscheidung fällte das Bundesverfassungsgericht 1982. <sup>74</sup> Der Landesverband der F.D.P. Schleswig- Holstein versuchte damals ein Entsendungsrecht in den Rundfunkrat des NDR einzuklagen. Die F.D.P. war zu dieser Zeit nur im Landtag von Schleswig-Holstein, mit einer äußerst geringen Anzahl von vier Mandaten vertreten. Der NDR bildete laut Staatsvertrag aber eine Dreiländeranstalt für Schleswig- Holstein, Hamburg und Niedersachsen. Deshalb hatte die F.D.P. keinen Anspruch auf einen Parlamentsvertreter. Um nun doch einen Vertreter stellen zu können, berief sich die F.D.P. auf Artikel 21 des Grundgesetzes, nach dem politischen Parteien, das verfassungsrechtlich

<sup>70</sup> Vgl. Artikel 3 (ZDF- StV) § 21 Zusammensetzung des Fernsehates. In: Rundfunkstaatsvertrags (RStV) vom 31. August 1991, in der Fassung vom 11.9.96.

<sup>71</sup> Vgl. Donsbach, a.a.O., 492.

<sup>72</sup> Vgl. Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich <sup>4</sup>1996, S.471.

<sup>73</sup> Vgl. Rudzio, a.a.O., S.471. & Untersuchung von Hans Mathias Kepplinger: Stachel oder Feigenblatt?. Rundfunk und Fernsehäte in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: IMK 1989, S. 62.

<sup>74</sup> Vgl. BVerfG 60, S. 53ff.



verbürgte Recht haben, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.<sup>75</sup> Diesen Antrag lehnte das BVerfG mit der Begründung ab, daß Parteien und die Gremien der Rundfunkanstalten verschiedene Ziele verfolgen würden.<sup>76</sup> Artikel 21 GG besagt, daß Parteien durch ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung gezielt die öffentliche Meinung beeinflussen sollen. Die Organe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben aber zur Aufgabe, den Prozeß freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu überwachen.<sup>77</sup> Der bedeutende Unterschied der Parteien zu anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen findet sich in der Mitwirkung an der politischen Willensbildung und durch ihre Teilnahme an staatlicher Macht. Sie erfüllen neben der öffentlichen auch eine staatliche Funktion.<sup>78</sup> Inwiefern Partei-, Parlaments- und Regierungsmitglieder von den Rundfunkgremien ausgeschlossen werden, bestimmen die einzelnen Landesrundfunkgesetze.

**Kommentar [MF2]:** Verweis auf Sachverständigenrat Buch Organisation der Medien, ab S. 803

---

<sup>75</sup> Vgl. ebd., S. 63.

<sup>76</sup> Vgl. Ricker/ Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, S. 235.

<sup>77</sup> Vgl. ebd.

<sup>78</sup> Vgl. ebd.

## 8. Staatsfreiheitskollision beim Südwestrundfunk (SWR)

### 8.1 Einleitung

Als nach Kriegsende 1948/49 die frühen Landesrundfunkanstalten gegründet wurden, war der Einfluß der Alliierten auf die Wahrung der Staatsfreiheit noch sehr groß. Vor allem der Hessische, Süddeutsche, der Bayrische Rundfunk und Radio Bremen erhielten eine starke, amerikanische Prägung, die zum Ziel hatte, die publizistische Macht in Deutschland zu teilen.<sup>79</sup> Je stärker der Einfluß dt. Politiker auf die Rundfunkorganisation aber wurde, um so deutlicher wurde ein staatlicher Einfluß in den Rundfunkräten verankert. Stärkerer Staatseinfluß ist in den 50er Jahre Gründungen, bei der *Deutschen Welle* oder auch im *Deutschlandfunk* zu finden. Spätere Staatsverträge, wie z.B. die des Norddeutschen und des Westdeutschen Rundfunks haben dann wieder eine pluralistischere Struktur.<sup>80</sup> Die volle rundfunkpolitische Souveränität erhielt die Bundesrepublik erst am 5. Mai 1955.

Wenn man nun die jüngste Rundfunkanstalt der Bundesrepublik betrachtet, den Südwestrundfunk (SWR), stellt sich die Frage, inwiefern das Gebot der Staatsfreiheit im Rundfunkstaatsvertrag zwischen Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg erhalten, bzw. verwirklicht worden ist.

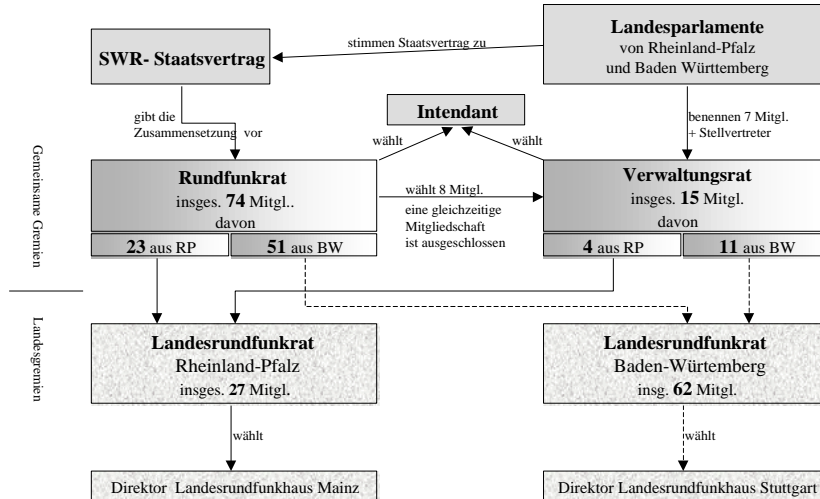
---

<sup>79</sup> Vgl. Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland. Versuch eines Überblicks. In: Karl Friedrich Reimers, Rüdiger Steinmetz (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland. Entwicklung und Standpunkte. München: Ölschläger 1988, S.9-19, 14.

<sup>80</sup> Vgl. Donsbach, a.a.O., 485.

## 8.2 Schaubild

### Gremien des SWR



## 8.3 Die Gremien des Südwestrundfunks (SWR)

Am 1. Januar 1998 begann die viermonatige Gründungsphase des SWR. Der Sendebeginn wurde für die Nacht vom 30. August auf den 1. November geplant.

In den ersten vier Monaten konstituierten sich die Gremien und wählen ihre Vorsitzenden bzw. den Intendanten. Dabei gibt der SWR- Staatsvertrag die genaue Zusammensetzung des *Rundfunkrats* vor. Dieser besteht aus 74 Mitgliedern, davon sind 51 Vertreter aus Baden- Württemberg und 23 Vertreter aus Rheinland- Pfalz. Das Verhältnis ist also etwa 2:1 zu Gunsten von Baden- Württemberg. Von den 51 Vertretern Baden- Württembergs sind zehn Mitglieder von Landtag und Regierung. Rheinland- Pfalz entsendet vier Landtagsabgeordnete und ein Regierungsmitglied.<sup>81</sup> So sitzen im Gesamtrundfunkrat schon direkt 15 Vertreter der Landesparlamente und der Regierungen.

Von den 15 Mitgliedern des *Verwaltungsrats* werden sieben Vertreter (5 aus BW/ 2 aus RP) inklusive Stellvertreter direkt von den Parlamenten und den

<sup>81</sup> Vgl. „SWR- Rundfunkmitglieder benannt“. epd medien Nr. 100 vom 10.Dez.1997, S. 21f.

beiden Regierungen benannt. Die restlichen acht Vertreter werden vom Rundfunkrat aus seiner Mitte gewählt, dürfen aber nicht Repräsentanten der Regierungen oder Parlamente sein. Für diese acht rücken dann ihre Stellvertreter in den Rundfunkrat, weil eine gleichzeitige Mitgliedschaft in beiden Gremien ausgeschlossen ist.<sup>82</sup> Rundfunkrat und Verwaltungsrat wählen zusammen den Intendanten.

Neben den Gremien, die für den gesamten Südwestrundfunk zuständig sind, existieren noch sogenannte *Landesgremien*.

SWR- Fernsehen und Hörfunk veranstalten für jedes Bundesland auch eigene Landesprogramme. Für diese Landesprogramme sind die Landesrundfunkräte zuständig. Sie wählen auch die Direktoren der entsprechenden Landessender von Mainz und Stuttgart. Jeder Landesrundfunkrat setzt sich aus den Mitgliedern von Verwaltungsrat und Rundfunkrat des entsprechenden Bundeslandes zusammen. So sitzen im Landesrundfunkrat Baden-Württemberg die 51 baden-württembergischen Rundfunkratsmitglieder und die 11 Verwaltungsratsmitglieder des Bundeslands.<sup>83</sup>

#### 8.4 Die Besetzung der Spitzenpositionen beim SWR

##### **Rundfunkrat:**

Vorsitzender wurde der parteilose Vertreter der katholischen Kirche, *Hans Lambert*.

Stellvertreter die parteilose Vertreterin des Landesfrauenrats Baden-Württemberg, *Maria Fels*, und der SPD Landtagsabgeordnete *Herbert Moser*.

##### **Verwaltungsrat:**

Vorsitzender wurde *Helmut Ohnewald*, CDU- Mitglied und Stellvertreter der rheinland-pfälzische Fraktionsvorsitzende der SPD *Joachim Mertes*.<sup>84</sup>

Drei dieser fünf Gremienspitzenposten wurden also mit Parteimitgliedern besetzt. Diese fünf Personen bildeten auch die Findungskommission, die die

<sup>82</sup> Vgl. ebd. Und „Helmut Ohnewald zum SWR- Verwaltungsratsvorsitzenden gewählt“. epd medien Nr. 4 vom 21. Januar 1998, S. 11f.

<sup>83</sup> Vgl. „Parteimitglieder leiten Stuttgarter SWR-Landesrundfunkrat“. epd. medien Nr. 8 vom 4. Februar 1998, S. 9.

<sup>84</sup> Vgl. epd medien Nr.4 vom 21. Januar 1998, S. 11.

Bewerbungen für die Intendantenstelle prüft.<sup>85</sup> Die Stelle des Intendanten wurde öffentlich ausgeschrieben. Von den 16 Bewerbern wurde nur einer durch die Findungskommission zur Wahl vorgeschlagen. *Peter Voß*, früherer SWF-Intendant und CDU-Mitglied, wurde im März '98 gewählt.<sup>86</sup>

In den Landesrundfunkräten setzten sich Parteipolitiker bei den Wahlen von Vorsitz und Stellvertretern durch. Zu einer Kampfabstimmung kam es beispielsweise im Landesrundfunkrat Baden-Württemberg, *Horst Bäuerle* (CDU) und *Birgit Kipfer* (SPD) setzten sich gegen Parteilose durch.<sup>87</sup>

### 8.5 Staatsferne im Südwestrundfunk (SWR)?

In einem Interview der Stuttgarter Zeitung vom 23. Februar 1998 erklärte der baden-württembergische CDU-Fraktionsvorsitzende *Günther Oettinger*, „daß die ‚Enthaltensamkeit der Politik‘ bei der Postenvergabe eine Schwächung des Medienstandortes bedeuten würde und deshalb verhindert werden müsse.“<sup>88</sup>

Die Personalvorschläge von Rundfunkratsvorsitz und Verwaltungsratsvorsitz stammen von ihm und wurden mit dem baden-württembergischen SPD-Fraktionsvorsitzenden abgestimmt. *Oettinger* begründet seine Einflußnahme „mit der mangelnden Effizienz des SWR-Rundfunkrates, denn ‚ein 74köpfiges Gremium ist keine Kontrollinstanz für die Geschäftsleitung, wenn es nicht organisiert wird‘.“<sup>89</sup>

*Oettingers* Äußerungen hatten heftige Proteste von SPD und vor allem den Grünen zur Folge. Der Vertreter der Grünen im SWR-Rundfunkrat *Fritz Kuhn* beschuldigte *Oettinger* den Südwestfunk als sein Eigentum zu betrachten. Die Landtagsfraktion der Grünen setzte das Thema unter dem Motto „Schwarzfunk

<sup>85</sup> Vgl. „Helmut Ohnewald zum SWR- Verwaltungsratsvorsitzenden gewählt“, epd medien Nr. 4 vom 21. Januar 1998, S. 12.

<sup>86</sup> Vgl. „SWR- Intendant Voß sucht Ausgleich der Interessen“, Funkkorrespondenz 12.98, vom 20.3.98, S. 7. Und „Nur Peter Voß wird als SWR Kandidat vorgeschlagen“, epd medien Nr.18 vom 11. März 1998, S.14.

<sup>87</sup> Vgl. „Parteimitglieder leiten Stuttgarter SWR-Landesrundfunkrat“, epd medien Nr. 8 vom 4. Februar 1998, S.9.

<sup>88</sup> „Parteien bestimmen die SWR-Personalentscheidungen“, Funkkorrespondenz 11.98, vom 13.3.98, S. 9.

<sup>89</sup> Ebd.

in Baden-Württemberg- Wie staatsfern ist der SWR“<sup>90</sup> auf die Tagesordnung der Landtagssitzung am 11.März.<sup>91</sup>

*Oettinger* reagierte in der Landtagssitzung auf die Vorwürfe, indem er bemerkte, daß ein in die Gremien gewählter Politiker, dort keine entpolitisierende Funktion ausübe. Er selbst ist stellvertretendes Verwaltungsratsmitglied und hat somit auch den Auftrag der Mitwirkung bei Personalentscheidungen. Er beurteilte die Beratung von christdemokratischen Vertretern mit ihm, als vollkommen normal.<sup>92</sup> Unterstützung erhielt *Oettinger* von seinem CDU- Kollegen *Willi Stächele*, der die Bedeutung der Politiker in den Rundfunkgremien hervorhob. Sie hätten wegen der Repräsentation eines Wahlkreises den größten, pluralen Auftrag aller Gremienmitglieder.

Weitere Unterstützung kam von der SPD Abgeordneten *Kipfer*. Für sie ist „*ein von politischem Einfluß freier öffentlich-rechtlicher Rundfunk nur 'eine Vision'*“<sup>93</sup>

Der Vertreter der FDP im Rundfunkrat wies darauf hin,

„*daß der staatsferne öffentlich-rechtliche Rundfunk seit Anbeginn nicht gerade ein 'Wunschkind' der Politiker gewesen sei, sondern eher ein 'ungewünschtes Adoptivkind', das die alliierten Besatzungsmächte übriggelassen hätten. Deshalb sei es nicht verwunderlich, daß die Politiker versuchen, Einfluß auf die Rundfunkanstalten zu nehmen. Sie dürften damit aber nicht zum Selbstbedienungsladen der Politik werden.*“<sup>94</sup>

Inwiefern die Parteien an den Personalentscheidungen in den SWR-Gremien mitgewirkt haben, zeigt die Aktivität der politischen Freundeskreise. Die Kandidaten für den Rundfunk- bzw. Verwaltungsratsvorsitz wurden schon einen Tag vor der offiziellen Wahl, zwischen den Freundeskreisen von CDU, SPD und den Grauen abgestimmt.<sup>95</sup> So wurde *Hans Lambert* (kath. Kirchen) als Rundfunkratsvorsitzender von *Gerd Schmoll* (ev. Kirchen) mit den Worten vorgeschlagen:

„*im Namen des Freundeskreises der Grauen und in Anbetracht des Wissens, daß aus anderen Freundeskreisen keine weiteren Vorschläge kommen*

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> Vgl. ebd.

<sup>92</sup> Vgl. „Landtagsdebatte über SWR: Schwarzfunk im Südwesten“, Funkkorrespondenz 12.98 vom 20. März 1998, S. 9.

<sup>93</sup> Ebd.

<sup>94</sup> Ebd.

<sup>95</sup> Vgl. „Parteien bestimmen die SWR- Personalentscheidungen“, Funkkorrespondenz 11.98, S.10.

werden.<sup>96</sup> Für jedes Amt wurde nur ein Kandidat in der offiziellen Sitzung des Rundfunkrats präsentiert.<sup>97</sup>

Es hagelte viel Kritik wegen der Einflußnahme der politischen Parteien auf den Südwestrundfunk. So forderte zum Beispiel die *IG Medien* eine Novellierung des SWR-Staatsvertrags. Dieser solle umgehend staatsferner gestaltet werden. Die Staatsquote im Verwaltungsrat wäre unerträglich hoch.<sup>98</sup>

*Gottfried Marenholz*, ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, hält die Zusammensetzung des Verwaltungsrats für verfassungswidrig. Sieben der 15 Verwaltungsratsmitglieder sind Vertreter der Landtage und Regierungen. Der SWR-Staatsvertrag verletzt somit seiner Ansicht nach, das Gebot der Staatsferne, das in den Rundfunkurteilen des BVerfG immer als besonders wichtig hervorgehoben wurde.<sup>99</sup>

In einem besonders kritischen Artikel der *epd medien* vom 7. Februar '98, merkt *Claus Morhart* an, daß zu den sieben direkt in den Verwaltungsrat gewählten Vertretern mindestens noch zwei Vertreter der Parteien hinzukommen, nämlich als nicht Parlamentsabgeordnete, die Vertreter von Landeskreistag und Städtetag.<sup>100</sup> Weiter wirft der Autor der Politik vor, daß die im Rundfunkrat vertretenen gesellschaftlichen Organisationen von „Politikerhand“ entworfen wurden.

*„So sitzen im baden-württembergischen SWR- Rundfunkrat 53 Jahre nach Kriegsende zwei Vertriebenen- Vertreter, während der Schriftstellerverband dank der konservativen Landtagsmehrheit auch noch seinen halben Platz verlor.“*<sup>101</sup>

Als Fazit läßt sich also herleiten, daß die Möglichkeit der Einflußnahme des Staates auf den Südwestrundfunk gegeben ist. Zum einen wegen der hohen Staatsquote in den Gremien, zum anderen, weil über das Instrument der Freundeskreise politische Mehrheiten beim Abstimmverhalten des Rundfunkrats möglich geworden sind.

<sup>96</sup> Gerd Schmall. Bericht in „Helmut Ohnewald zum SWR-Verwaltungsratsvorsitzenden gewählt“ *epd medien* Nr.4 vom 21. Januar 1998, S.11.

<sup>97</sup> Vgl. „Helmut Ohnewald zum SWR-Verwaltungsratsvorsitzenden gewählt“ *epd medien* Nr.4 vom 21. Januar 1998, S.11.

<sup>98</sup> Vgl. „Nur Peter Voß wird als SWR-Intendant vorgeschlagen“, *epd medien* Nr.18 vom 11. März 1998, S. 14.

<sup>99</sup> Vgl. „Parteien bestimmen die SWR- Personalentscheidungen“, *Funkkorrespondenz* 11.98, S.10.

<sup>100</sup> Vgl. Morhart, Claus: Parteinahme. In: *epd medien* Nr.9 vom 7. Februar 1998, S. 3.

<sup>101</sup> Morhart, Claus. ebd.

### **Schlußbemerkung**

Dem Rundfunk in Deutschland kommt eine öffentliche Aufgabe zu, die eine für das Gemeinwesen tragende Rolle spielt. Mit dieser Aufgabe darf der Rundfunk nicht allein gelassen werden. Der Staat muß Voraussetzungen für das Funktionieren eines pluralen Rundfunks schaffen. Begrenzte Staatsaufsicht ist somit notwendig, z. B. die Rechtsaufsicht.

Da diese notwendige Gestaltung mit dem Prinzip der Staatsfreiheit kollidieren kann, ist zum Beispiel an der Mitwirkung der Parteien in den meisten Rundfunkräten festzustellen. Es ist sicherlich nicht nötig die Mitarbeit der Parteien und Regierungsvertreter in den Rundfunkräten ganz auszuschließen, wie zu den Besatzungszeiten durch die Alliierten.

Trotzdem sollte der Einfluß in manchen Organen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf ein gerechteres Verhältnis zurückgeschraubt werden. Viele Gremien haben eine zu hohe Staatsquote. Mehrheiten in den Freundeskreisen können so theoretisch zu parteipolitischen Absprachen beim Abstimmverhalten in den Rundfunkräten führen.

Problematisch ist oft auch die Mitbestimmung der Parteien, Regierungen und Parlamente bei der Besetzung der Spitzenpositionen mancher Rundfunkanstalten. Hier könnte das Problem entstehen, daß nicht allein die journalistische Kompetenz des Bewerbers ausschlaggebend ist, sondern auch eine parteitaktische Absprache. Die Möglichkeit einer politischen Färbung in den Rundfunkräten sollte gering gehalten werden. Sie könnte sonst im Kontrast, zu unserer in der Verfassung garantierten Rundfunkfreiheit stehen.

Abschließend ist zu sagen, daß der Staat keinen unmittelbaren Einfluß auf den Rundfunk ausübt. Durch die notwendige Aufgabe der Gestaltung einer Rundfunkordnung, hat er sich aber indirekte Möglichkeiten der Beeinflussung offengehalten. Vorbehalte, wie z.B. das Staatliche Verlautbarungsrecht, sind vertretbar, wenn sie einem anderen wichtigen Rechtsgut dienen, wie hier der Abwehr von Gefahren und der Sicherung der öffentlichen Ordnung.



## Literaturverzeichnis

**BAUSCH**, Hans: Rundfunk in Deutschland. Versuch eines Überblicks. In: Karl Friedrich Reimers, Rüdiger Steinmetz (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland. Entwicklung und Standpunkte. München: Ölschläger 1988. S. 9-19.

**BAUSCH**, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil. München: dtv 1980.

**BERENDES**, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. In: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 226. Berlin: Duncker & Humblot 1973.

**BERKA**, Walter: Das Recht der Massenmedien. Ein Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis. Wien, Köln, Graz: Böhlau 1989.

**BETHGE**, Herbert: Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der BRD (ARD) vom Hessischen Rundfunk (Hrsg.): Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 20. Frankfurt am Main: Alfred Metzner 1978.

**DILLER**, Ansgar: Rundfunkgeschichte. In: Hermann Fünfgeld/ ARD-ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.): Was sie über Rundfunk wissen sollten. Materialien zum Verständnis eines Mediums. Berlin: VISTAS 1997.

**DONSBACH**, Wolfgang/ Rainer Mathes: Rundfunk. In: Elisabeth Noelle – Neumann/ Winfried Schulz/ Jürgen Wilke (Hrsg.): Das Fischer Lexikon Publizistik – Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer <sup>2</sup>1994, S. 475 - 518.

### **epd medien** Berichte:

- „SWR- Rundfunkmitglieder benannt“. epd medien Nr. 100 vom 10. Dez.1997.
- „Helmut Ohnewald zum SWR- Verwaltungsratsvorsitzenden gewählt“. epd medien Nr. 4 vom 21. Januar 1998.
- „Parteimitglieder leiten Stuttgarter SWR-Landesrundfunkrat“. epd. medien Nr. 8 vom 4. Februar 1998.
- Morhart, Claus: „Parteinahme“. In: epd medien Nr.9 vom 7. Februar 1998.
- „Nur Peter Voß wird als SWR Kandidat vorgeschlagen“, epd medien Nr.18 vom 11. März 1998.

### **Funkkorrespondenz** Berichte:

- „Parteien bestimmen die SWR-Personalentscheidungen“, Funkkorrespondenz 11.98, vom 13.3.98.
- „Landtagsdebatte über SWR: Schwarzfunk im Südwesten“, Funkkorrespondenz 12.98 vom 20. März 1998.
- „SWR- Intendant Voß sucht Ausgleich der Interessen“, Funkkorrespondenz 12.98, vom 20.3.98.

**GERSDORF**, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humboldt GmbH 1991.

**KEPPLINGER**, Hans Mathias: Stachel oder Feigenblatt?. Rundfunk und Fernsehrechte in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: IMK 1989.

**MÜHL-BENNINGHAUS**, Wolfgang: Rundfunkgeschichte. In: Hermann Fünfgeld/ARD-ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.): Was sie über Rundfunk wissen sollten. Materialien zum Verständnis eines Mediums. Berlin: VISTAS 1997. S. 369- 394.

**PASCHKE**, Marian: Medienrecht. Berlin, Heidelberg: Springer 1993.

**PUKALL**, Kirstin: Meinungsvielfalt im Rundfunk nach der audio- visuellen Revolution. Verfassungs-, wettbewerbs- und europarechtliche Aspekte. Frankfurt am Main: Peter Lang 1994.

**RICKER**, Reinhard: Medienrecht. In: Elisabeth Noelle-Neumann/ Winfried Schulz/ Jürgen Wilke (Hrsg.): Fischerlexikon Publizistik – Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer 1996. S. 224-267.

**RICKER**, Reinhard/ Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1997.

**RUDZIO**, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich 41996.

**SCHIWY**, Peter/ Schütz, Walter J. (Hrsg.): Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis. Frankfurt am Main: Luchterhand 1990.

**STUIBER**, Heinz-Werner: Medien in Deutschland Band 2. Rundfunk 1.Teil. Konstanz: UVK Medien 1998.

**STUIBER**, Hans-Werner: Medien in Deutschland. Band 2. Rundfunk 2.Teil. Konstanz: UVK Medien 1998.