

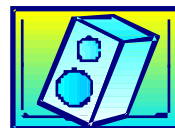
**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Reinhard Grätz**

**Zur regionalen Abgrenzung  
der Landesrundfunkanstalten  
in Deutschland**

**Reihe Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln  
Heft 46/1995**

**Köln, im Oktober 1995**



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K. - H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-35-7

Preis: 6,-- DM

# Reinhard Grätz

## Zur regionalen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten in Deutschland\*

<b>1. Region - Organisationsprinzip des Rundfunks?</b> .....	1
<b>2. Grundentscheidungen der Besatzungsmächte</b> .....	3
2.1. Die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen.....	3
2.2. Rundfunk in der britischen Zone .....	4
2.3. Rundfunk in der amerikanischen Zone .....	6
2.4. Rundfunk in der französischen Zone.....	7
<b>3. Vorschläge zur Länderneugliederung in der Bundesrepublik Deutschland</b> .....	10
<b>4. Jedem Land eine eigene Rundfunkanstalt?</b> .....	14
<b>Literatur</b> .....	19

---

\* Erweiterte und aktualisierte Fassung eines Vortrages, den der Autor am 11. 11. 1992 vor dem rundfunkökonomischen Kolloquium des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln gehalten hat. Eine frühere Version des Vortrages ist als Heft 1/1993 der Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln veröffentlicht worden.



# **Reinhard Grätz**

## **Zur regionalen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten in Deutschland**

### **1. Region - Organisationsprinzip des Rundfunks?**

Als Rundfunk begann, spielten Regionen oder Kulturräume für die Organisation und Struktur des Rundfunks eine nachgeordnete Rolle. Entscheidend war die Entwicklung der technischen Infrastruktur, die zunächst in Städten und Ballungsgebieten geschaffen wurde. So gab es 1923 erste Stadtsender in Berlin, 1924 dann auch in Leipzig, Frankfurt, München, Hamburg, Stuttgart, Breslau und Königsberg. Die Planung und Umsetzung der rundfunktechnischen Infrastruktur oblag der Reichspost. Ihr gehörten die Sender, die Funkhäuser und die Technik der von ihr beherrschten, im Mai 1925 gegründeten Reichs-Rundfunk-Gesellschaft. Die Post setzte die Gebühren fest und zog sie ein.

Ihre starke Position behielt die Post auch noch in der Neuordnungsphase.<sup>1</sup> In der Weimarer Republik wurde ihre zentrale Kompetenz weder durch die Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen und Konzessionserteilungen an Private zur Betreuung von Sendern, noch durch eine Dezentralisierung in neun Sendebezirke berührt. Es gab einen niederdeutschen Sendebezirk um Kiel, Bremen, Hamburg und Hannover, einen norddeutschen Sendebezirk um Stettin und Berlin, den westdeutschen Sendebezirk um Aachen, Köln, Ruhrgebiet, Münsterland bis Ostfriesland, einen südwestdeutschen Sendebezirk um Frankfurt, Kassel, einen mitteldeutschen Sendebezirk um Leipzig und Dresden, einen schlesischen Sendebezirk um Breslau und Gleiwitz und den bayerischen Sendebezirk um München und Nürnberg. Ausschlaggebend waren nicht Kulturräume oder landsmannschaftliche Gesichtspunkte, sondern das Ziel, das gesamte Deutsche Reich mit diesem dezentralen Sendernetz abzudecken. Die Länder waren in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten vertreten. Der Rundfunk der Weimarer Republik war mit Ausnahme des Bayerischen Rundfunks - an der damaligen Münchner Rundfunkgesellschaft war Bayern allein beteiligt - kein Länderrundfunk, sondern eine staatlich-ministeriale Einrichtung.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu BAUSCH, 1980, Seite 24 - 43.

<sup>2</sup> Vgl. LERG 1984, S. 13.



Der Begriff Region scheint - wenn er nicht deckungsgleich mit Bundesländern verwandt wird - zur Begründung von Rundfunkstrukturen wenig brauchbar zu sein. Walter Först nennt von den Alt-ARD-Anstalten nur zwei Landesrundfunkanstalten, deren Sendegebiet deckungsgleich mit der Region ist, und zwar Radio Bremen als Sender des Stadtstaats Bremen und den Saarländischen Rundfunk mit seiner "Fixierung" (Först) auf Saarbrücken. Die über Stadtstaats- und Landesgrenzen hinausgehende Empfangbarkeit nicht nur über Frequenzen, sondern zunehmend über Kabel und Satellit, mag den Sinn einer regionalen Abgrenzung von Landesrundfunkanstalten bzw. die bis auf wenige Ausnahmen gegebene Identität von Sendegebiet und Land zusätzlich in Frage stellen.

Wie schwierig Region als Zuordnungskategorie ist, haben WDR-Geschäftsleitung und -Gremien bei der Umsetzung des Regionalisierungsprojekts zu Beginn der 80er Jahre erfahren. Das Projekt wurde aufmerksam von der Kommunalpolitik verfolgt und mit Forderungen hinsichtlich des Zuschnitts der Sendegebiete begleitet. Auch heute noch gibt es solche Forderungen von Städten und Stadträten, beispielsweise der Städte Lippstadt, Erwitte und Geseke, die dem Sendegebiet des Südwestfalenfensters zugeordnet werden wollen. Noch heute gibt es beispielsweise kontroverse Meinungen, ob das Ruhrgebiet als homogener oder heterogener Raum anzusehen ist und wie dieses Gebiet mit regionaler Hörfunk- und Fernsehberichterstattung am sinnvollsten zu versorgen ist. Diese Debatte wird mit dem im 5. Rundfunkänderungsgesetz vollzogenen Entzug von zwei WDR-Frequenzen, die für die Ausstrahlung regionaler Fernsehfenster wichtig waren, vermutlich neu aufgerollt. Die Optimierung der Regionalisierung ist eine ständige Aufgabe. Sie sollte und darf jedoch nicht zwangsläufig zu neuen Einrichtungen führen, sondern müßte möglichst mit den gegebenen Ressourcen umgesetzt werden. Als sich 1990 der Rundfunkrat des WDR für die Aufgliederung des Sendegebiets des Landesstudios Dortmund in ein Ruhrgebietsfenster und ein Südwestfalenfenster einsetzte, verzichtete er bewußt auf die Forderung, ein Landesstudio im südwestfälischen Raum zu etablieren. Zum einen wußte er, daß personelle und produktionstechnische Ressourcen durch die Beendigung des Lokalfernsehprojekts in Dortmund im dortigen Landesstudio vorhanden waren. Zu anderen konnte kein alternativer Standort gefunden werden, der als Oberzentrum oder Bezugspunkt für die Ansiedlung eines Studios in Frage käme. Alle anderen denkbaren Städte hätten sich in ähnlicher Randlage wie Dortmund befunden. Mit diesem Beispiel will ich unterstreichen, daß Regionalisierung keine vorrangige Frage der Organisationsstruktur ist, sondern eine programmliche. Diese Meinung vertrat auch Heinz Kühn, als er 1971 sein "Fünf Länder - fünf Rundfunkanstalten"-Modell in einem Vortrag vor dem Institut für Rundfunkrecht erläuterte: "Die Gewährleistung der



landsmannschaftlichen Unterschiedlichkeit ist nicht so sehr eine Frage der Anzahl der Anstalten als der Regionalprogramme".<sup>3</sup>

Die Regionalisierung der Hörfunk- und Fernsehprogramme ist nach der Einrichtung von III. Fernsehprogrammen eine weitere Stufe, womit die nach 1945 von den Alliierten vorgegebene politische Entscheidung für die föderative Ordnung der Bundesrepublik und des Rundfunks fortgesetzt wird. Zweck war und ist, den Zentralismus im Staat und im Rundfunk und damit die Monopolisierung von Information und Meinungsbildung unabänderlich zu verhindern, Vielfalt zu sichern und Machtausgleich zu schaffen. Eine Institutionalisierung durch eigene Organisationseinheiten ist dann vertretbar und letztlich auch kulturwirtschaftlich sinnvoll, wenn dies finanziell zu leisten ist. Diese Voraussetzung gilt für den WDR und sie gilt für die ARD, die mit ihrem Zusammenschluß 1950 zu einer Arbeitsgemeinschaft wiederum den Föderalismus widerspiegelt.

Heutige Strukturprobleme der ARD werden vor dem Hintergrund des Rundfunkaufbaus nach 1945 verstehbar, die mit einer Veränderung verbundenen Schwierigkeiten nachvollziehbar. Und doch sind heute Strukturüberlegungen geboten, denn der finanzielle Spielraum ist enger geworden. Regionale, im Sinne von auf das Land bezogene Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten sollten mit aller Vorsicht überdacht werden. Vorsicht deshalb, weil Länder und Landesrundfunkanstalten in der Alt-Bundesrepublik als Ergebnis alliierter Besatzungspolitik seit über 40 Jahren - bis auf die Ausnahme NWDR - unverändert bestehen geblieben sind. Damit sind Länder und ihre Landesrundfunkanstalten nicht nur eine politische, sondern auch eine faktische Realität geworden, in der man sich eingerichtet hat.

Ein Rückblick in die Vergangenheit soll zeigen, wie verfestigt die besatzungspolitischen, später von der deutschen Nachkriegspolitik bestätigten Entscheidungen über die Länder und Rundfunkstrukturen sind.

## **2. Grundentscheidungen der Besatzungsmächte**

### **2.1. Die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen**

Verlauf und Entwicklung der alliierten Besatzungspolitik sollen hier nicht bis ins einzelne nachgezeichnet werden, obwohl der Zerfall der Allianz zwischen den Westmächten und der UdSSR, die mit dem dann beginnenden Kalten Krieg verbundene Blockbildung, die 1946 erfolgte Gründung der Bi-Zone, die Veränderung der Besatzungsziele vom Morgenthau-Plan zum Marshall-Plan und das bereits Ende 1947 einsetzende Drängen der Westalliierten auf die Vereinigung der Westzonen auf der Basis einer provisorischen Verfassung ent-

---

<sup>3</sup> Siehe KÜHN 1971.



scheidende Rahmenbedingungen für die Existenz der neuen Länder und ihrer Landesrundfunkanstalten setzten.

Von gravierender Bedeutung war die bereits 1943 getroffenen Entscheidung der Alliierten, Nazi-Deutschland zu zerschlagen und in Besatzungszonen aufzuteilen. Vor allem die nachträgliche Berücksichtigung französischer Interessen zerschnitt Bereiche mit historischer Tradition, so den Rhein/Main-Raum, der ehemals zum Kurfürstentum Mainz gehörte, und den Rhein/Neckar-Raum, der zum Kurfürstentum Kurpfalz gehörte.

Die *französische* Zone wurde aus den für die Besetzung durch Großbritannien und die USA vorgesehenen Gebieten herausgeschnitten. Die 1815 gebildete deutsche Rheinprovinz wurde halbiert, der Südteil der französischen, der Nordteil der britischen Zone zugeordnet. Außerdem wurden die linksrheinischen Gebiete von Hessen, Teile der ehemaligen preußischen Provinz Hessen-Nassau, die südlichen Landesteile von Württemberg und Baden, die bayerische Pfalz, das Gebiet um Lindau, das preußische Hohenzollern sowie das Saargebiet mit dem Sonderstatus eines autonomen Landes mit wirtschaftlichem Anschluß an Frankreich der französischen Zone zugeordnet.

- Zur *US-Zone* gehörte Bayern, das einzige Land, das sein historisches Staatsgebiet bis auf den Regierungsbezirk Pfalz bewahren konnte, die andere Hälfte von Hessen, Hessen-Nassau und Bremen/Bremerhaven als Enklave, weil die USA einen Nachschubhafen brauchte. Weiter gehörte die nördliche Hälfte der Länder Baden und Württemberg dazu.
- Die *britische Zone* umfaßte die ehemaligen Klein- und Mittelstaaten Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe, Braunschweig, Oldenburg, die beiden Hansestädte Lübeck und Hamburg, die preußischen Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Westfalen sowie das Gebiet Nordrhein einschließlich der Regierungsbezirke Düsseldorf, Köln und Aachen.

## 2.2. Rundfunk in der britischen Zone

Von herausragender Bedeutung waren sodann die an unterschiedlichen Leitbildern orientierten Organisationsentscheidungen der Westalliierten. Die Briten installierten nach dem Vorbild der BBC den Nordwestdeutschen Rundfunk als zentralen Sender ihrer Besatzungszone. Sitz war Hamburg, weil dort ein relativ unbeschädigtes Funkhaus existierte, von dem aus bereits am 4. Mai 1945 Radio Hamburg als Militärsender seine Aufgaben wahrnahm. Später wurde der Sendebetrieb von weiteren Funkhäusern in Köln, Berlin, Hannover und Studios in Flensburg, Oldenburg, Düsseldorf, Dortmund und Bonn aufgenommen. Erst am 1. Januar 1948 erhielt der NWDR mit der Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung seine Rechtsgrundlage als regierungs- und parteienunabhängiger Sender in der Form einer öffentlich-rechtlichen





Anstalt. Bereits zwischen Juli und November 1946 wurden auf Veranlassung der Militärregierung der Stadtstaat Hamburg und die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gebildet, erste Landtagswahlen durchgeführt und Regierungen gewählt. Es gab nunmehr demokratisch legitimierte politische Verantwortliche, die in Zonengremien und natürlich in Gesprächen und Verhandlungen mit dem in der britischen Zone für den Rundfunk verantwortlichen Chief-Controller Hugh Carleton Greene, erster Generaldirektor des NWDR, Rundfunkfragen aufwarfen. Die Diskrepanz zwischen föderaler Länderstruktur und zentralisierter Rundfunkorganisation führte jedoch immer wieder zu Friktionen. Häufig waren personelle Fragen der Auslöser. Der erste nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rudolf Amelunxen forderte bereits im November 1946 eine eigene Rundfunkanstalt für Nordrhein-Westfalen. Er begründete es mit der wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung des westdeutschen Raumes, dem mit dem 30 %-Anteil am Programm nicht hinreichend Rechnung getragen werden könne.<sup>4</sup> Hans Bredow, in seiner damaligen Funktion als Berater, verwies auf das "stark ausgeprägte und verschiedenartige niederdeutsche und rheinisch-westfälische Kulturleben". Auch Niedersachsen forderte im September 1946 eigene Rundfunkeinrichtungen. Die Ablehnung dieser Forderungen begründete Greene mit Frequenzknappheit. Dahinter stand jedoch seine Überzeugung, daß es sinnvoller wäre, zwei verschiedene Programme für den nordwestdeutschen Raum und das Rhein-Ruhrgebiet einzurichten, als zwei getrennte Landessender. Für denkbar hielt er auch eine Regionalisierung nach dem Vorbild der BBC. Im Zuge der Entwicklung war der Ausstieg Nordrhein-Westfalens aus dem NWDR nicht aufzuhalten. 1954 wurde der WDR durch Landesgesetz gegründet, nachdem das Berliner Abgeordnetenhaus bereits im November 1953 die Gründung des SFB und damit das Ausscheiden aus dem NWDR beschlossen hatte. Als Folge gründeten die "Restländer" Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Februar 1955 durch Staatsvertrag den NDR. Erst dann wurde auch die britische Militärverordnung aufgehoben.<sup>5</sup> Am 2. März 1955 konstituierte sich der erste Rundfunkrat des WDR. Zum Jahreswechsel 1955/56 wurde die Zweiteilung des NWDR programmlich vollzogen.

Mit der Zerschlagung des NWDR hatte sich im Norden und Westen der Westzonen der Rundfunk unter dem Aspekt der regionalen Zuordnung reorganisiert. Erst 1978 begannen mit der Kündigung des NDR-Staatsvertrags durch Schleswig-Holstein erneut politische und juristische Auseinandersetzungen um eine Neustrukturierung. Mit dem neuen Staatsvertrag, der am 20. 8. 1980 unterzeichnet wurde, setzten die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen eine Regionalisierung durch Regionalstudios in Hamburg, Hannover und Kiel sowie die Gestaltung der Landesprogramme in eigener Verantwortung durch.

---

<sup>4</sup> Siehe BAUSCH 1980, S. 52.

<sup>5</sup> Siehe BIERBACH 1984, S. 116.



Rückblickend bedauerte einer der "Väter" des WDR-Gesetzes, der spätere Ministerpräsident Heinz Kühn, die Zerschlagung des NWDR, den man hätte erhalten "und sich drangeben sollen, auch aus anderen Sendeanstalten größere Einheiten zu bilden". Er hielt das Prinzip "Jedem Land eine eigene Rundfunkanstalt" für "unsinnig". "Jede Kulturlandschaft innerhalb einer dieser Gliederungen als übergreifende größere organisatorische Einheit zu berücksichtigen, das wäre die richtige Lösung", die "administrativ/bürokratische Einsparungen bringen könnte".<sup>6</sup>

### 2.3. Rundfunk in der amerikanischen Zone

Die Amerikaner verfolgten in ihrer Besatzungszone das Ziel, einen jeglichem Regierungseinfluß entzogenen, dezentralen Rundfunk aufzubauen. Wie Bausch feststellte, verzichteten sie darauf, das kommerzielle Rundfunksystem der USA zu übertragen, sondern setzten in kontroversen Verhandlungen mit den im September 1945 durch Proklamation gegründeten Ländern Hessen, Bayern und Württemberg-Baden das Organisationsmodell einer öffentlich-rechtlichen Anstalt durch. Sie bestanden auf Aufsichtsgremien, in denen die Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen die Mehrheit hatten, und sie verpflichteten den Rundfunk in ihrem Besatzungsgebiet auf eine 10 Punkte umfassende Richtlinie für eine demokratische Programmgestaltung. Die von ihnen zu Besatzungszwecken gegründeten Militärsender Radio München, Radio Stuttgart, Radio Frankfurt wurden zu Stammhäusern der 1948/1949 auf der Grundlage deutscher Gesetze errichteten Landesrundfunkanstalten, deren Sendegebiete mit den Ländern übereinstimmten. 1947 erhoben die Amerikaner das Gebiet um ihren Nachschubhafen Bremen/Bremerhaven zu einem selbständigen Land. Zuvor war bereits am 23. September 1945 trotz heftiger Interventionen der Briten Radio Bremen ebenfalls als Militärsender auf Sendung gegangen. Im November 1948 verabschiedete die Bremer Bürgerschaft das Radio Bremen Gesetz. Von Anfang an konnte sich der Bremer Sender nicht aus seinem Gebührenaufkommen finanzieren. Unterstützt wurde er auf der Grundlage eines Abkommens der Bi-Zonenmächte aus dem Gebührenaufkommen des NWDR und zusätzlich aus Überschüssen einer amerikanischen Zeitung. Während der Hamburger Bürgermeister Max Brauer das von ihm als Lokalsender bezeichnete Radio Bremen für nicht vertretbar hielt (siehe BAUSCH 1980), soll laut BIERBACH (1984, Seite 109) der Bremer Bürgermeister Wilhelm Kaisen den damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold zum Bündnispartner gewonnen haben, mit dessen Hilfe es 1950 bei Gründung der ARD gelang, einen Finanzausgleich für Radio Bremen zu verankern. Arnold soll 1951 sogar eine Bestandsgarantie für Radio Bremen abgegeben haben, um

---

<sup>6</sup> KÜHN 1985, S. 42 ff.



dadurch wiederum Unterstützung bei seinem Bemühen zu finden, Nordrhein-Westfalen aus dem NWDR-Verbund herauszulösen.

Wie dem auch sei, der 7. KEF-Bericht enthält die trockene Anmerkung: "Ein Finanzausgleich wurde nach dem 2. Weltkrieg erstmals zwischen dem NWDR und RB abgewickelt".<sup>7</sup> 1954 wurde der Finanzausgleich auf eine breitere Basis gestellt, der Bayerische Rundfunk unterstützte den NWDR, der 6,98 Mio DM aufzubringen hatte, mit 1,35 Mio DM. Die Finanzausgleichsmasse von 8,33 Mio DM wurde auf den HR, SDR, SWF und RB verteilt. Ab 1959 gab es mit RB, SR und SFB dann drei nehmende Anstalten, die von den sechs gebenden Anstalten NDR, WDR, BR, HR, SDR und SWF bis heute mit einer kontinuierlich steigenden Finanzausgleichsmasse unterstützt werden. Der WDR-Anteil blieb überproportional hoch und ist es auch heute noch.

#### 2.4. Rundfunk in der französischen Zone

Frankreich wurde erst im Juli 1945 eine eigene Besatzungszone zugesprochen. Eine gemeinsame Besatzungskontrolle lehnte Frankreich ab. Von daher blieb dieses Gebiet länger unter seiner Hoheit. Die Föderalisierung der Länder und der Rundfunkaufbau verliefen langsamer. Erst Ende 1947 wurden aus fünf Verwaltungsbezirken die Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern (einschließlich des selbständigen Kreises Lindau) und Rheinland-Pfalz gebildet. Am 30. Oktober 1948 erhielt der Südwestfunk durch die Militärverordnung (Ordonnance) 187 seine Rechtsgrundlage als zentrale Rundfunkanstalt der französischen Besatzungszone. Als Sitz des SWF bestimmte die Militärverordnung Mainz. Aufgebaut wurde der SWF jedoch am Sitz der Militärregierung in Baden-Baden. Die Verlegung des Sitzes wurde in den nachfolgenden rundfunkpolitischen Auseinandersetzungen zwar von Rheinland-Pfalz gefordert, aber nie vollzogen. Der Sender Baden-Baden startete am 31. 3. 1946. Zuvor hatte Radio Koblenz am 14. Oktober 1945 den Sendebetrieb aufgenommen. Außerdem wurde von Kaiserslautern, Freiburg und Sigmaringen ausgestrahlt. Radio Saarbrücken begann am 17. März 1946 mit Sendungen. Im September 1946 wurde es zum Rundfunkamt für das Saargebiet deklariert. Die Ursache lag in der Bedeutung des Saargebiets für die französische Besatzungspolitik.<sup>8</sup> Der Sonderstatus des Saargebiets endete erst Mitte 1957 mit der durch Volksabstimmung entschiedenen Eingliederung in die Bundesrepublik als selbständiges Bundesland Saarland. Am 27. November 1956 wurde der Saarländische Rundfunk durch Gesetz gegründet, im Mai 1959 wurde der Sender Mitglied der ARD.

Auf der Londoner Konferenz im Februar 1948 erzielten die drei Westmächte unter Einbeziehung der Benelux-Staaten Einvernehmen über den politischen

<sup>7</sup> Siehe Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF), 1989, S. 116.

<sup>8</sup> Vgl. näheres dazu in WELZEL 1976.



Zusammenschluß der West-Zonen. Im Juli 1948 wurden den Ministerpräsidenten in Frankfurt die Ergebnisse in Form von Dokumenten überreicht. Dokument I enthielt den Auftrag, eine demokratische Verfassung mit föderalistischer Struktur auszuarbeiten. Dokument II ermächtigte die Ministerpräsidenten, die Ländergrenzen zu überprüfen und gegebenenfalls Veränderungen vorzuschlagen. Dokument III gab ein Besatzungsstatut vor, das deutsche und alliierte Kompetenzen abgrenzen sollte.

Die Franzosen hatten andere Vorstellungen zum Besatzungsstatut, insbesondere zum Zeitpunkt der Kompetenzabgabe und zur Verfassung der neuen Westzone. Sie plädierten für eine lose Konföderation. In diesem Kontext standen die damaligen kontroversen Positionen zur Neugliederung der Länder in der französischen Zone und der Gründung von Landesrundfunkanstalten. Politische Kräfte traten für einen Südwest-Staat ein, die französische Militärregierung für die Bildung eines Landes Baden. Auch die Grenzen von Rheinland-Pfalz wurden durch ein Referendum in Frage gestellt, so daß der damalige Regierungspräsident Altmeier mit seiner Gegenstimme bewirkte, daß der im Juli 1948 eingesetzte Ländergrenzausschuß seine Arbeit einstellte.<sup>9</sup> Doch die Kontroversen brachen wieder auf, als dann am 10. April 1949 das Besatzungsstatut in Kraft trat und unter anderem die Übergabe der Rundfunkkompetenz an die Länder einleitete. Folglich war absehbar, daß die Länder im südwestdeutschen Raum den SWF auf eine gesetzliche Grundlage stellen mußten. Strittig war, ob man dem NWDR-Modell folgen und eine Drei-Länderrundfunkanstalt gründen sollte oder je eine dezentrale selbständige Einheit wie in der amerikanischen Zone. Es gab politische Kräfte, die eine eigenständige Landesrundfunkanstalt für Rheinland-Pfalz forderten, und andere, die den Status quo des SWF erhalten wollten. Ein entsprechender Staatsvertrag wurde am 27. 8. 1951 abgeschlossen und durch einen Zusatz-Staatsvertrag geändert, der am 29. 2. 1952 unterzeichnet wurde. In den bis April 1952 andauernden Auseinandersetzungen um die staatliche Neugliederung der französischen Zone und der Neuordnung des Rundfunks spielten Sitzfrage, Einfluß der Landesregierungen und Landtage auf Grundsatzangelegenheiten der Anstalt und Präsenz der Länder in den Aufsichtsgremien des SWF eine erhebliche Rolle. Das Ziel der Militärregierung, einen staatlich beeinflussten Rundfunk zu verhindern, traf sich mit den Interessen des SWF nach Unabhängigkeit von staatlichem Einfluß.

Die im Juli 1948 von den Besatzungsmächten im Dokument II angestoßene Bestrebung zur Neugliederung der Länder im Südwesten ging ein in Artikel 118 des am 23. Mai 1949 verkündeten, von den Westalliierten genehmigten Grundgesetzes. Unterschiedlich waren dazu die Positionen der Länder. Badens Staatspräsident befürwortete die Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg, während die südwürttembergische politische Spitze für einen Südweststaat eintrat. Die französische Besatzungsmacht votierte erneut für

---

<sup>9</sup> Siehe ebenda.



einen badischen Staat. Rheinland-Pfalz wollte als selbständiges Land erhalten bleiben. Außerdem wurde ab Dezember 1949 ein Bundesrundfunkgesetz vorbereitet, das die föderale Rundfunkstruktur durch Aufteilung in fünf Sendebezirke grundlegend verändern wollte. Diese Gesetzesinitiative scheiterte am Widerstand der Länder. Darüber hinaus war in Umsetzung des Art. 118 GG eine Volksbefragung über die Gründung eines Südweststaats für den 16. September 1951 angesetzt, die dann am 19. Dezember 1951 stattfand und ein positives Votum für den Südweststaat brachte. Nur aus diesem Geflecht unterschiedlicher Interessen ist erklärbar, daß Rheinland-Pfalz nicht mehr auf einer Sitzverlegung nach Mainz bestand, sondern sich mit den ausgehandelten Kompetenzen und der Gremienpräsenz zufrieden gab. Drei Tage bevor die staatsrechtliche Existenz der Länder Südbaden und Württemberg-Hohenzollern endete (25. April 1952), ratifizierte der rheinland-pfälzische Landtag als letzter am 22. April 1952 den SWF-Staatsvertrag mit einer zusätzlich vereinbarten Geltungsdauer von 10 Jahren. So wurde Baden-Württemberg als einziges Bundesland Sitzland von zwei Landesrundfunkanstalten und blieb es bis heute.<sup>10</sup>

Daran änderte auch eine 1970 im Auftrag der Landesregierungen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland durchgeführte Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum nichts. Die Untersuchung stand in Zusammenhang mit der damals geführten Modelldiskussion zur Neugliederung der Länder im mittelwestdeutschen Raum. Vorgeschlagen wurde ein Bundesland 'Mittelwest' mit den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, ein Bundesland 'Südwest' mit Baden-Württemberg, Saarland und der Pfalz sowie der Zusammenschluß von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland. Geprüft wurden vor diesem Hintergrund die Varianten: Beibehaltung des Status quo einer Drei-Länderanstalt für Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland, Errichtung einer Rundfunkanstalt für Baden-Württemberg und einer gemeinsamen Anstalt für Rheinland-Pfalz und Saarland, Bildung je einer Landesrundfunkanstalt für Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland und Zusammenschluß von SDR und SWF unter Beibehaltung des Saarländischen Rundfunks. Die Kommission konnte sich nicht auf ein einheitliches Ergebnis verständigen. Sie votierte mehrheitlich für eine Zwei-Länderanstalt Rheinland-Pfalz/Saarland und eine eigenständige Rundfunkanstalt für Baden-Württemberg. Die Geschäftsleitung des SWF befürwortete die Beibehaltung des Status quo bei verstärkter Kooperation der drei bestehenden Rundfunkanstalten. Als eine auf lange Sicht zukunftsgerichtete Organisationsentscheidung bewertete sie das Modell einer Drei-Länderanstalt.<sup>11</sup>

In der sowjetischen Besatzungszone wurden 1945, unmittelbar nach der Besetzung, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklen-

---

<sup>10</sup> Siehe ebenda.

<sup>11</sup> Vgl. auch Stellungnahme des SWF zum Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum 1970.





burg-Vorpommern als neue Länder gegründet. Bereits am 9. Juli 1945 wurden vorläufige Regierungen eingesetzt. Im Juni wurden auch die Modalitäten für den Betrieb des Rundfunks festgelegt. Die einheitliche Leitung oblag der Generalintendanz des Deutschen Demokratischen Rundfunks. Im Juli 1952 löste die Volkskammer der DDR die fünf Länder auf und ersetzte sie durch 14 Bezirke. Auch die bis dahin bestehenden Landessender wurden aufgelöst und durch die in den Bezirken eingerichteten Sender und Studios ersetzt. Der Rundfunk wurde nach sowjetischem Vorbild umstrukturiert und dem staatlichen Rundfunkkomitee beim Ministerrat der DDR unterstellt. Später, im September 1968, wurden zwei selbständige staatliche Einrichtungen für Rundfunk und für Fernsehen gegründet, die noch im November 1989 bestanden und im Zuge der Vereinigung Deutschlands nach Vorgaben des Einigungsvertrags "abgewickelt" wurden.

### **3. Vorschläge zur Länderneugliederung in der Bundesrepublik Deutschland**

Verlorene Kriege, politische und gesellschaftliche Umbruchsituationen befördern Neuordnungsüberlegungen. So war es 1918. Damals gab es Bestrebungen aus dem Rheinland und Hannover, Preußen aufzulösen oder zumindest Gebietsteile herauszulösen. So war es 1949 nach Inkrafttreten des Grundgesetzes als vorläufiger Verfassung des Provisoriums Westdeutschland. Preußen liquidierten die Besatzungsmächte 1945 mit der Aufteilung in Besatzungszonen. 1952 setzte die Bundesregierung einen Sachverständigenausschuß unter Vorsitz des ehemaligen Reichskanzlers Dr. Hans Luther ein (sog. Luther-Kommission) und beauftragte sie, die Neugliederung gemäß Art. 29 GG vorzubereiten.

Art. 29 GG sieht die Möglichkeit vor, die auf Anordnung der Besatzungsmächte 1946/1947 vollzogenen Ländergründungen in den Westzonen durch Volksbegehren zu korrigieren. Sinn und Zweck der Regelung war und ist es, den föderativen Staat, der als politisches und demokratisches Strukturprinzip unabänderlich in Art. 79 Abs. 3 GG verankert ist, leistungsfähiger und schlagkräftiger zu machen. Zunächst hatte die Militärregierung bei der Genehmigung des Grundgesetzes die Durchführung suspendiert. Nach der am 5. Mai 1955 wiedergewonnenen Souveränität trat Art. 29 GG in Kraft. Damals wurden außer dem aus Art. 118 GG abgeleiteten Volksbegehren in Baden-Württemberg weitere erwartet, und die Bundesregierung wollte darauf vorbereitet sein. Im Verlauf der Beratungen und Länderbereisungen stellte der Ausschuß fest, daß die Bereitschaft für Korrekturen abgeflaut war. Man hatte sich bereits in den Provisorien eingerichtet. Die Luther-Kommission konzentrierte sich auftragsge-



mäß auf die in der Westzone gegründeten Länder.<sup>12</sup> Aus einer ihrem Bericht beigefügten "Überschau der geschichtlichen und wirtschaftlichen Kerngebiete" sind jedoch auch die historischen Wurzeln von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu ersehen.<sup>13</sup>

Zunächst prüfte die Kommission die in Art. 29 Abs. 1 GG vorgegebenen Zuordnungskategorien: landsmannschaftliche Verbundenheit, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und soziales Gefüge der Bundesrepublik. Vor dem Hintergrund der Geschichte des deutschen Staatsaufbaus, der durch kontinuierliche Veränderungen von Territorien durch Heirat, Erbschaft, Eroberung, Kauf, Säkularisation oder durch Eingriffe fremder Mächte geprägt ist und sich aus Großstaaten wie Österreich und Preußen bis zu Zwerggebilden wie das in 28 Stücke parzellierte Braunschweig zusammensetzte, stellte sie fest, daß es schwierig ist, die Begriffe 'landsmannschaftliche Verbundenheit' sowie 'geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge' gültig zu bestimmen. Für alle drei Begriffe gilt, "daß sie verschieden weite Räume einnehmen können, für alle ist zu beachten, daß sie diese Räume nicht immer völlig erfüllen, sondern eher von einem Kern aus durchstrahlen und daß die Stärke ihrer Wirkung verschieden groß sein kann".<sup>14</sup> Von der Geschichte geprägte Wirtschaftslandschaften, zum Beispiel das Rhein-Main-Gebiet, der Niederrhein mit Köln und Duisburg, Aachen, das alte Ruhrgebiet von Duisburg bis Dortmund oder die schwäbischen Wirtschaftslandschaften um Ulm und Augsburg, seien stets festgefügt. Eine Aufspaltung dieser Wirtschaftsgebiete in territorialer Hinsicht durch eine Zuordnung zu verschiedenen Ländern würde grundsätzlich dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit widersprechen.<sup>15</sup>

Anhand dieser Feststellungen setzte sich die Kommission intensiv mit der historischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Gebiete auseinander und prüfte auf dieser Grundlage den Zuschnitt der einzelnen Westländer. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, sogar die Stadtstaaten Hamburg und Bremen bewertete sie als im Einklang mit Art. 29 GG stehend. Beim Zuschnitt von Rheinland-Pfalz kam die Kommission zur Auffassung, daß die Kategorien des Art. 29 GG weder eindeutig für die Aufrechterhaltung noch gegen die Existenz des Landes Rheinland-Pfalz sprechen. Am wenigsten positiv wurde dieses Land unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit beurteilt, weil es hauptsächlich ein Agrarland war. Für Baden-Württemberg bzw. den gesamten mittelwestdeutschen Raum, den sie als das am willkürlichsten von seinen historischen Wurzeln abgeschnittene Gebiet bezeichnete,

---

<sup>12</sup> Siehe BUNDESMINISTERIUM DES INNERN 1955.

<sup>13</sup> Siehe ebenda.

<sup>14</sup> Siehe ebenda, S. 31.

<sup>15</sup> ebenda, S. 33



arbeitete die Kommission sieben Varianten einer möglichen Neugliederung aus, ohne sich auf eine verständigen zu können, weil alle Vorschläge die Zuordnungskategorien des Art. 29 GG nicht gleichwertig erfüllten.<sup>16</sup> Der Bericht ist eine Fundgrube für denkbare Raumordnungen.

Zusammenlegungen wurden fortan immer wieder gefordert, beispielsweise 1965 von dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Franz Meyers, der die finanziellen Schwierigkeiten einiger Länder zum Anlaß nahm, um fünf Länder mit einem Nordstaat, den Ländern Mittelrhein, Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Westfalen zu fordern.

Als Bundeskanzler setzte Willy Brandt 1969 eine neue, vom Staatssekretär a. D. Werner Ernst geleitete Sachverständigenkommission ein, die ebenfalls vorschlug, das Bundesgebiet in fünf oder sechs Länder zu gliedern. Während Nordrhein-Westfalen unverändert bleiben sollte, wurden im Norden sowie für den mittelwest- und südwestdeutschen Raum Zusammenlegungen vorgeschlagen.<sup>17</sup>

1971 machte sich der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn für die Verknüpfung einer bundesstaatlichen Neuordnung mit der Rundfunkneuordnung stark. Er entwickelte ein Fünf-Länder-Modell mit fünf Rundfunkanstalten, in der wiederum Nordrhein-Westfalen und Bayern sowie ihre Rundfunkanstalten bestehen bleiben sollten, im Norden und Südwesten aber territoriale und rundfunkpolitische Änderungen vorgeschlagen wurden. Kühn ging es dabei nicht um eine Zentralisation von Macht, sondern um eine Modernisierung der föderalistischen Struktur. Das Zurückführen von organisatorischen Strukturen auf Länder- und Rundfunkebene hielt er für dringend geboten, weil er nicht sicher war, ob mit dem bisherigen, alle Länder umfassenden Föderalismus die Aufgaben der Zukunft bewältigt werden könnten. Für eine Strukturreform des Rundfunks führte er an, daß eine Konzentration auf fünf Anstalten eine bessere Kooperation mit wirtschaftlich tragfähigen ausgeglichenen Betriebsgrößen ermöglichen würde. Allerdings sah er auch die Schwierigkeiten, Institutionen zurückzuführen.<sup>18</sup> Zehn Jahre später kommentierte er in einem Gespräch die Umsetzungschancen seiner damaligen Vorschläge so: "Welcher Ministerpräsident und welcher Landtag läßt sich eine Rundfunkanstalt

---

<sup>16</sup> ebenda, S. 39ff. Unter anderem wurde von der Luther-Kommission auch die Zweckmäßigkeit der Zusammenfassung von Hamburg und Bremen mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu einem Nordweststaat geprüft. Diese Idee wurde bereits in der Weimarer Republik erwogen. Die Beurteilung lautete: "Bei jeder Art eines Zusammenschlusses von Ländern des deutschen Nordwestraums (würde) die Finanzkraft des oder der neuen Länder unter den jetzigen Umständen hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleiben." Die Luther-Kommission empfahl, in Zusammenhang mit Zusammenlegungen einen Kosten-Nutzen-Vergleich anzustellen (S. 39ff.). Skepsis äußerte sie gegenüber möglichen Einsparpotentialen (S.107).

<sup>17</sup> Siehe SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR DIE NEUGLIEDERUNG DES BUNDES- GEBIETS 1973.

<sup>18</sup> Siehe KÜHN 1971.





wegnehmen, selbst wenn er sie nicht politisch brauchen will? ... und welcher Verwaltungsrat und welche politische Partei, die irgendwo einen Einfluß hat, will sie auflösen? ... Aber das, was einmal in die Welt gesetzt und fast 30 Jahre besteht, das wird man wohl nicht ändern können."<sup>19</sup>

Durch die Einheit Deutschlands lebte ab November 1989 die Diskussion um die Neuordnung des föderalen Bundesstaates und seiner föderal geprägten öffentlich-rechtlichen Rundfunkordnung wieder auf. Im Vorfeld der durch Art. 1 Einigungsvertrag mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 vollzogenen Wiedergründung der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie der Zusammenfassung der 23 Bezirke Berlins zum Land Berlin wurde erneut die Konzentration der föderalen Länderstruktur auf fünf Länder im Westen und zwei Länder im Osten (Horst Gobrecht) angeregt. Im Westen sollte Nordrhein-Westfalen mit 17 Mio Einwohnern/innen, Bayern mit 11 Mio Einwohnern/innen und Baden-Württemberg mit 10 Mio Einwohnern/innen erhalten bleiben. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Bremen sollten zu einem Nordstaat mit 12 Mio Einwohnern/innen und die mittelwestdeutschen Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zu einem Rhein-Main-Saar-Staat mit 11 Mio Einwohnern/innen zusammengefaßt werden. Im Osten sollten die Länder Mecklenburg-Brandenburg einschließlich Groß-Berlin mit 8 Mio Einwohner/innen und Sachsen-Thüringen einschließlich Sachsen-Anhalt mit 10 Mio Einwohner/innen entstehen.

Diesem Vorschlag lagen die Einwohnerzahlen als nachvollziehbare Zuordnungskategorie zugrunde. Weder die Anforderungen von Art. 29 Abs. 1 GG noch die nach sorgfältiger und gründlicher Prüfung von der Luther-Kommission herausgearbeiteten Argumente gegen einen Nord- oder Nordweststaat und für einen neben Baden-Württemberg auch Rheinland-Pfalz einschließenden neuen Zuschnitt in Mittelwestdeutschland wurden berücksichtigt.

Einhergehend mit den Länderwiedergründungen wurde die Frage akut, ob jedes der fünf neuen Länder eine eigene Rundfunkanstalt haben sollte. Allenthalben und quer durch die Parteien wurde aus Kostengründen davor gewarnt. Alternativ wurde die Gründung von Mehr-Länderanstalten empfohlen, nicht nur im Osten, sondern auch im Westen. HR-Intendant Kelm bekräftigte seine bereits Mitte 1989 geforderte Zusammenlegung von ARD-Anstalten. Der medienpolitische Sprecher der CDU, Bernd Neumann, empfahl auf dem Gebiet der DDR eine Beschränkung auf zwei bis drei Rundfunkanstalten, wobei es diesen frei stehen sollte, zusätzlich Regionalprogramme auszustrahlen. Innerhalb der ARD entwickelte der WDR Modellszenarien für einen gesamtdeutschen Rundfunk. Aus finanzieller Sicht, und zwar unter Zugrundelegung des Gebührenaufkommens in den empfohlenen acht Sendegebietern, wurde ein Fünf-Rundfunkanstalten-Modell im Westen und ein Zwei-Rundfunkanstalten-

---

<sup>19</sup> Siehe KÜHN 1981.



Modell im Osten sowie eine eigenständige Rundfunkanstalt in Berlin befürwortet. Die Änderungen konzentrierten sich wiederum auf den Norden und Südwesten der Alt-Bundesrepublik, tangierten also den Bestand von RB, SR, SWF und SDR. Historisch begründete Empfindlichkeiten, wie zwischen Brandenburg und Berlin, traditionelle Hör- und Sehgewohnheiten wie in Mecklenburg-Vorpommern blieben unberücksichtigt. Keine Rolle spielte die wechselvolle Geschichte des Saarlands und des Saarländischen Rundfunks oder die enge Bindung der Bremer Einwohner/innen an ihren Sender und dessen durch Besatzungswillen begründeter Tradition. Diese Modellvorstellungen lösten bei den kleineren Sendern eine Verteidigungshaltung aus. Sie verwiesen auf den aus der Grundentscheidung eines föderalen Bundesstaats und der Kulturhoheit der Länder resultierenden publizistischen Föderalismus, auf ihre effiziente und kostengünstige Programmproduktion sowie auf ihre Funktion, zur Identifikation mit dem Land und den demokratischen Grundwerten beizutragen.

Der Ausgang der Auseinandersetzungen ist bekannt. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verständigten sich auf politischer Ebene relativ schnell auf eine Mehrländeranstalt, die anknüpfend an die 1924 in Leipzig erfolgte Gründung des Mitteldeutschen Rundfunks auch so benannt wurde. Als Sitz wurde wiederum Leipzig festgelegt. "NORA" als zweite länderübergreifende Rundfunkanstalt von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin kam nicht zustande. Sie scheiterte an dem traditionellen Eingebundensein Mecklenburg-Vorpommerns in den Norden, an der Dominanz Berlins zu Preußen- und DDR-Zeiten und an dem Bedürfnis der Brandenburger/innen nach Entwicklung einer eigenen Identität, wozu eine ländereigene "schlanke" Landesrundfunkanstalt beitragen sollte. Mecklenburg-Vorpommern trat nach langen, strittigen Verhandlung am 14. 6. 1991 dem NDR-Staatsvertrag bei, das Brandenburger Parlament verabschiedete am 25. September 1991 die gesetzliche Grundlage für den ORB. Beide Anstalten wurden im November 1991 in die ARD aufgenommen. Berlin und Brandenburg beabsichtigen zwar eine Zusammenführung der Länder. Im Staatsvertrag vom 29. Februar 1992 wurde vereinbart "... die Grundlage für eine gemeinsame Medienordnung (zu) schaffen, die den engen kulturellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen innerhalb der Region Rechnung trägt" (Präambel). Ob dies gelingen wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Politisch gewollte selbständige Einheiten entwickeln eine nicht zu unterschätzende Eigendynamik und sind schwer rückholbar.

#### **4. Jedem Land eine eigene Rundfunkanstalt?**

Durch Gesetz ist festgeschrieben, daß es in 16 Bundesländern 11 öffentlich-rechtliche Landesrundfunkanstalten gibt. Im Norden ragt im NDR-Umfeld Radio Bremen als eigenständige Enklave heraus. Im Osten gibt es drei öffentlich-



rechtliche Anstalten. Für die übrigen Bundesländer - ausgenommen Rheinland-Pfalz - gilt das Prinzip Bundesland=Landesrundfunkanstalt, seitdem es von den Besatzungsmächten etabliert wurde. In den Regionen sind die 11 Sender mit 43 Landesstudios und 28 Büros/Redaktionen präsent. Wer will letzteres in Frage stellen? Alle 11 Sender gestalten mit unterschiedlichen Zulieferanteilen das ARD-Gemeinschaftsprogramm. Sie verbreiten zudem fast 50 regionale Hörfunkprogramme. Kooperationen gibt es hier insbesondere bei den Kulturprogrammen. Außerdem erledigt die ARD, teils gemeinsam mit dem ZDF, eine Fülle von Gemeinschaftsaufgaben (GSEA). Fünf Rundfunkanstalten (WDR, HR, BR, MDR und ORB) verantworten je ein eigenes III. Fernsehprogramm. Am 1. 10. 1992 startete der SFB nach dem Ausscheiden aus der Nordkette, teilweise in Kooperation mit MDR und ORB, sein eigenes III. Programm "B 1". N3 verantworten nunmehr NDR und RB, SWF III gestaltet der SWF in Kooperation mit dem SDR und dem SR. Alle 8 III. Programme setzen mit über 50 % der Sendezeit einen Schwerpunkt im Regionalen. Die zwischen 25 und 30 % der Sendezeit beanspruchende "Unterhaltungsschiene" (Spielfilme, Fernsehspiele, Unterhaltungssendungen), aber auch zunehmend Informationssendungen werden kostensparend aus einem Programmpool im Wege eines gegenseitig kostenlosen Programmaustausches gespeist.

Nachdem die Einheit Deutschlands durch politische Entscheidungen zu fünf Länderwiedergründungen und zwei weiteren ARD-Landesrundfunkanstalten geführt hat und Zusammenlegungen von Ländern oder Sendegebietern nicht vollzogen wurden, sollte meines Erachtens zunächst der Status quo akzeptiert und von keiner verantwortlichen Seite in Frage gestellt werden. Im Osten würden politische Änderungen - mit Ausnahme der sinnvollen Fusion von SFB und ORB - die Grenze des Zumutbaren erreichen. Der noch junge Prozeß der Selbstfindung, Identitätsgewinnung und Konsolidierung sollte nicht gestört werden. Auch im Westen dürften Veränderungen von Ländergrenzen und - darüber hinaus speziell im Saarland und in Bremen - die Auflösung von Landesrundfunkanstalten nach 35 bzw. 45 Jahren weder bei politisch Verantwortlichen noch bei den Bürgerinnen und Bürgern durchsetzbar sein. Mit ihren Entscheidungen über die Zukunft von RIAS Berlin, DLF, DS-Kultur und DW haben die Ministerpräsidenten der Länder ein Vorbild geschaffen: Ressourcen belassen, sinnvoll nutzen oder aufgabengerecht und sozialverträglich abbauen, Programmaufträge verändern, Altes umwidmen, um Neues zu gestalten.

Auch Zusammenlegungen haben ihren Preis, den die beteiligten Länder staatsvertraglich aushandeln und festlegen. Beispielsweise wurde im MDR-Staatsvertrag die Einrichtung von Landesfunkhäusern in jedem der beteiligten Länder, in Dresden, Magdeburg und Erfurt, vereinbart. Der Sitz der Anstalt, der Fernsehdirektion, der Hörfunkdirektion einschließlich Produktionskapazitäten sowie der Werbegesellschaft wurden ebenfalls nach Länderproporz festgelegt. An zwölf Standorten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen muß gebaut und investiert werden. Dies wird voraussichtlich 1,5 bis 2 Mrd DM kosten.



Zudem müssen komplizierte Verfahren zur Gremienzusammensetzung mit höchst uneffizienter Wirksamkeit und komplizierte Entscheidungsabläufe bewältigt werden. Letzteres gilt für den NDR ebenso. Die mehrfachen Anläufe zur Konstituierung seines letzten Verwaltungsrats belegen dies. Investitionskosten liegen natürlich jetzt weitaus niedriger, weil sie sich nur noch auf Standorte in Mecklenburg-Vorpommern konzentrieren.

Dagegen hat der Gesetzgeber den ORB von vornherein als "schlanke Anstalt" konzipiert, indem er ihn unter anderem verpflichtete, falls es programmlich und wirtschaftlich sinnvoll ist, auf privatwirtschaftliche Anbieter und Dienstleistungen zurückzugreifen und bei der Organisations- und Arbeitsweise Erkenntnisse aus dem Bereich der Wirtschaft zu berücksichtigen (§ 5 ORB-Gesetz). Ob diese eher deklaratorische Verpflichtung tatsächliche Auswirkungen in der Weise haben wird, daß sich seine Struktur und sein Gebaren anders entwickeln werden als bei den anderen Anstalten, wird erst in einigen Jahren festzustellen sein.

Der aus der Besatzungszeit stammende, an sich unter föderalen Gesichtspunkten unsinnige, aber doch sehr verfestigte Senderzuschnitt im Südwesten Deutschlands kann meines Erachtens nicht durch weiter beliebig aufgepfropfte Kooperationen (die ab einem bekannten Stadium neue Bürokratien nach sich ziehen) aufgelöst werden. Der errechnete Einspareffekt von ca. 40 Mio DM würde eine solche Überorganisation nicht rechtfertigen. Nur der politische Druck, einen Landessender Baden-Württemberg zu formieren, würde meines Erachtens eine föderal und betriebswirtschaftlich sinnvolle Alternative im Südwesten aufrollen.

Das auf der ARD-Hauptversammlung in Bremen am 24. Juni 1992 entwickelte Finanzhilfemodell für den ORB (zinslose Kredite, zeitweilige Entlastung von den GSEA und der Mitfinanzierung der Vermögenswerte der Einrichtungen) könnte nach 1998 als Modell einer gegenseitigen Unterstützung den staatsvertraglich vorgegebenen Finanzausgleich ablösen, wenn er nicht verlängert werden sollte. Mit einem relativ bescheidenen Finanzvolumen von ca. 200 Mio DM (1995) wird der ORB wie die bereits existierenden kleinen Sender demonstrieren, daß er damit ein qualitätsvolles Hörfunk- und Fernsehprogramm herstellen kann.

Das Finanzpotential zur Gewährleistung der föderalen Vielfalt des ARD-Programmangebots muß innerhalb der ARD erwirtschaftet werden. Dies ist eine gemeinsame Aufgabe. Und sie erfordert meines Erachtens, daß die Geschäftspolitik der ARD neu definiert wird. Ausgehend von der veränderten Position der ARD im dualen System sollte unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit mit der kapitalkräftigen kommerziellen Konkurrenz herausgearbeitet werden, in welchen Bereichen Kompetenzen auf eine zentrale ARD-Geschäftsleitung zu delegieren sind. Vorstellungen darüber gibt es genug, nur muß die Umsetzung vorangetrieben werden. Die Felder von Schwerpunktbildungen, Bündelungen und Kooperationen müssen weiter ausgelotet und angegangen werden. Das



gemeinsame Thesenpapier der Gremienvorsitzenden und Intendanten aus dem Jahr 1992, die Fragekataloge der Intendanten Plog und Stolte aus dem Jahr 1993, das Positionspapier des WDR-Rundfunkrats aus dem Jahr 1994 und die Arbeit der von der ARD eingesetzten Strukturkommission bieten dazu hinreichend Ansatzpunkte. Die Zusammenfassung von 3Sat und Eins Plus ist ein gutes Beispiel für interne Lösungen, dem allerdings noch die Honorierung durch das Einschaltverhalten mündiger Bürger fehlt.

Unter Konkurrenzbedingungen wird Zuschauerbindung wichtiger denn je. Bisherige Erfahrungen belegen, daß der Nahbereich, das regionale, speziell sogar das lokale Geschehen geeignet ist, Senderbindungen zu erzeugen. Nur ein von den Zuschauern/innen und Hörern/innen, Mehrheiten wie Minderheiten, akzeptiertes Programm - das allerdings nicht von einer Einschaltquotenmanie überschattet werden darf - rechtfertigt angesichts der vielen werbefinanzierten Konkurrenten die Gebührenfinanzierung und den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Denkbar wäre, in den III. Fernsehprogrammen den regionalen Akzent noch zu verstärken. Dabei brauchen Wirtschaftlichkeits- und Effizienzaspekte nicht vernachlässigt zu werden. Nicht unbedingt regionalbezogene Sendungen aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Natur, aus dem Bereich Unterhaltung insbesondere Spielfilme/Fernsehspiele und Krimis, könnten bundesweit zeitgleich ausgestrahlt werden, ohne den Charakter der III. Programme als *die* Landes- und Regionalprogramme zu beschädigen.

Hingegen sollte das Gemeinschaftsprogramm als *das* Programm verstanden werden, mit dem die Konkurrenz zu den Privaten zu suchen und zu bestehen ist. Dies ist eine schwierige Aufgabe, weil die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine ständige Gratwanderung zwischen Massenattraktivität und Programmauftrag zu vollziehen haben. Geben sie der Massenattraktivität nach, wird ihnen eine Annäherung an die kommerziellen Programmangebote unterstellt. Stellen sie bei der Umsetzung des Programmauftrags zu sehr Minderheiteninteressen in den Vordergrund, schalten Zuschauer/innen um.

Verstärkt ist der Dialog mit den politischen Handlungsträgern, Ministerpräsidenten und Landtagen über die Frage zu suchen, inwieweit die durch Gesetze und Staatsverträge festgelegten Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem sich fortentwickelnden dualen System noch stimmen. Manches stammt noch aus der geruhsamen Zeit des öffentlich-rechtlichen Monopols. Aus diesem Gedankengut heraus wurde Rundfunk als Kulturgut verstanden und hochgehalten. Heute wird Rundfunk parzelliert. Teile des Programms, beispielsweise Filmlicenzen, Sportübertragungsrechte, Stars, herausragende Programmgestalter werden herausgelöst und den Marktgesetzen unterworfen und zwar teilweise in ungezügeltster Weise.





In dem Dialog sollte auch auf die Widersprüchlichkeit politischer Handlungsträger hingewiesen werden, die einerseits die wettbewerbsbedingten Programmausweitungen bei ARD und ZDF beklagen, ihnen andererseits neue Programmaufgaben, wie den Europäischen Kulturkanal, auferlegen und zu dessen Finanzierung einen Gebührenanteil zweckbinden. Alle Bündelungen, Kooperationen, Neuzuschnitte und Zusammenlegungen ändern jedoch nichts an dem Sinn und Nutzen der föderalen Vielgestaltigkeit des ARD-Programms. Ihr Vorteil liegt zum einen in dem Wettbewerb vieler Häuser und Redaktionen, die nuancierte Intentionen und Farben einbringen, zum anderen gibt es bisher im Rundfunk keine verlässlichen Hinweise, mit und unter welchen Rand- und Rahmenbedingungen und Strukturen optimale Betriebsgrößen zu benennen sind. Deshalb wäre der willkürliche Zuschnitt einheitlich großer Länderanstalten noch kein Vorteil an sich. Letzterer wäre selbst unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit noch nicht garantiert. Gleichzeitig würde auf Farben, Intentionen und Motivationen verzichtet, die aus großen und kleinen Sendern mit ihren abweichenden Produktionsbedingungen, Strukturen und Finanzierungsmöglichkeiten resultieren. Deshalb bleibt die weitere innere Reform der Landesrundfunkanstalten und der ARD auf absehbare Zeit die Hauptaufgabe. Das Einsparvolumen von 3,5 Mrd DM in dieser Gebührenperiode - gemessen an den ab 1992 vorgesehenen Planungen - durch die ARD-Anstalten und eine kumulierte Sparsumme in Höhe von 8 Mrd DM bis zum Jahr 2000 zeigte systemerträgliche Möglichkeiten der Kostenbegrenzung, die kein territorialer Neuzuschnitt der Anstalten erreicht hätte. Allerdings sind diese Sparbemühungen nicht beliebig fortsetzbar.

Inzwischen stehen für das öffentlich-rechtliche System und hier in Sonderheit für die ARD Fragen an, deren Bedeutung das oft vordergründige Geplänkel um den Zuschnitt der Landesrundfunkanstalten weit übersteigt. Das sind

- die Ausfüllung des "Gebührenurteils" des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 1994,
- die Sicherung der Bestands- und Entwicklungsgarantie,
- die Teilhabe an Spartenkanälen,
- die Klärung des künftigen Rundfunkbegriffs im Zeichen von Multimedia und
- die Rückwirkungen der anhaltenden Konzentration im kommerziellen Medienbereich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Die Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 1995 hat in einigen Fragen - gemessen an den Auseinandersetzungen um die Stoiber/Biedenkopf-Thesen Anfang 1995 - wichtige, wenn auch zum Teil minimale und selbstverständliche Ergebnisse gehabt.

Das einsetzende Gebührenringen mit einer sich andeutenden Unteralimentierung der ARD durch die Empfehlungen einer wahrscheinlich fachlich überforderten KEF könnte nur in zwei Bereichen zu größeren weiteren Einsparungen führen: beim "Ersten" oder bei den "Dritten". Hörfunkprogramme oder künftige



Spartenprogramme können diese Summen nicht erbringen. Soll das "Erste" ausgetrocknet werden, das aufgrund seines föderalen Zuschnitts nicht nur das beste, sondern natürlich unvermeidlich auch das bisher teuerste Voll- und Massenprogramm ist? Gleichzeitig deutet sich an, daß künftig das zentral und daher wesentlich preisgünstiger herstellbare ZDF-Programm über mindestens soviel Mittel verfügen wird wie das "Erste".

Die verfassungsgerechte Bestätigung der Bestands- und Entwicklungsgarantie, die Bereitschaft zur Gebührenerhöhung in 1997 und die Akzeptanz von öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen durch die Ministerpräsidenten im Oktober 1995 sind wichtige Elemente eines Minimalkonsenses. Die ungeklärte Auslegung des Rundfunkbegriffs auf deutscher und europäischer Ebene und die Konzentrationsbewegungen im kommerziellen Bereich, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk strangulieren und erdrücken können, müssen noch politisch aufgearbeitet werden. Diese Fragen haben ein weit größeres Gewicht als der möglicherweise halbherzige und von neuen Kompromissen behaftete Neuzuschnitt der Landesrundfunkanstalten, der unter Umständen - föderal und wirtschaftlich - zu einer Verschlimmbesserung führen würde.



## Literatur

- Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945, in: ders. (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, München 1980
- Bierbach, Rolf: Besatzungszonen und Länder, in: Rundfunk in der Region, Köln 1984
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Die Neugliederung des Bundesgebietes (sog. Luther-Gutachten), Bonn 1955
- SWF: Stellungnahme zum Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum, Baden-Baden 1970
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF): Siebter Bericht der Kommission, o. O. 1989
- Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (sog. Michel-Kommission): Bericht der Kommission, Kornwestheim 1970
- Kühn, Heinz: Rundfunkneuordnung und bundesstaatliche Struktur, Vortrag im Institut für Rundfunkrecht an der Universität Köln am 14. 5. 1971
- Kühn, Heinz: Den Bindestrich kürzer gemacht, in: Nach 25 Jahren, Beiträge zur Geschichte und Gegenwart des WDR, Köln, 1985
- Lerg, Winfried: Über die Entstehung der deutschen Rundfunktopographie, in: Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region, Köln 1984
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gem. Art. 29 GG, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1973
- Welzel, Horst: Rundfunkpolitik in Südwestdeutschland 1945 bis 1952, Zu den Auseinandersetzungen um Struktur und Verfassung des Südwestfunks, Phil. Diss., Hannover 1976



ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-35-7

