

Dietrich Schwarzkopf

Gesucht: ein Gruppenbild in Grau

Die gesellschaftlich relevanten Kräfte und die Rundfunkkontrolle

In der Diskussion über die Kontrolle des Rundfunks und den Einfluß im Rundfunk gibt es einen Anti-Parteien-Affekt, eine gegen die politischen Parteien gerichtete Parteilichkeit. Unstreitig haben die Parteien in ihrer Rundfunkpolitik schwer und häufig gesündigt. Beispiele dafür sind allgemein bekannt. Die Parteien selbst haben viel dazu getan, den Affekt zu nähren.

Das Stich- und Reizwort Affekt soll nicht die Bemühungen abqualifizieren, wissenschaftlich untersuchen und gerichtlich prüfen zu lassen, ob eine rein parteipolitische Zusammensetzung der Aufsichtsgremien von Rundfunkanstalten verfassungskonform ist. Mit Affekt hat es auch nichts zu tun, wenn Gruppen, deren Relevanz allgemein anerkannt ist, versuchen, ihre Aufnahme in Rundfunkgremien durchzusetzen.

Bei diesen Bemühungen muß jedoch sorgfältig darauf geachtet werden, daß die berechtigte Kritik an rundfunkpolitischem Fehlverhalten politischer Parteien nicht dazu führt, die Komplikationen und Gefahren gering einzuschätzen, die sich aus der Kontrolle des Rundfunks durch andere Gruppen ergeben könnten. Eine ganze Reihe der jetzt beklagten Mißstände ist den Parteien nicht deshalb zuzuschreiben, weil sie Parteien sind. Es kommt auf die Handhabung von Einfluß und Kontrolle an, nicht allein darauf, wer sie handhabt.

Zweck dieses Aufsatzes ist es nicht, dafür zu plädieren, daß eine rein parteipolitische Kontrolle, wo sie im Rundfunk besteht, unbedingt beibehalten werde. Gewarnt werden muß jedoch vor der pauschalen Verurteilung der Rolle der Parteien in der Rundfunkpolitik und vor der pauschalen Verherrlichung der Rundfunkpolitik anderer Gruppen. Vor einiger Zeit war es in Deutschland üblich, politische Ziele als unpolitisch auszugeben, um sie besser durchsetzen zu können. Wer so verfuhr, spekulierte auf die Abneigung der Öffentlichkeit gegen das Politische. Gegenwärtig kann mit breiter Zustimmung rechnen, wer gegen den Einfluß der Parteien im Rundfunk zu Felde zieht. Die Teilnehmer an diesem Feldzug müssen sich jedoch fragen lassen und ihre Motive daraufhin prüfen lassen, ob sie gegen den Parteeinfluß für die Allgemeinheit oder lediglich für den eigenen Einfluß eintreten.

Sind die Aufsichtsgremien genügend pluralistisch?

Der Rundfunk muß pluralistisch und staatsfrei organisiert sein. Darüber besteht allgemeine Übereinstimmung. Die Meinungen gehen auseinander bei der Beurteilung der Frage, ob die gegenwärtige Rundfunkorganisation in den Aufsichtsgremien überall genügend pluralistisch ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Fernsehurteil vom 28. Februar 1961 festgestellt, die kollegialen Organe der Rundfunkanstalten seien „faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblich oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessene anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird“.

Der Göttinger Staatsrechtler Christian Starck sieht in dieser Sentenz eine „in diesem Zusammenhang unnötige verfassungsrechtliche Rechtfertigung der faktischen Verhältnisse“¹. Er erinnert an den Argumentationszusammenhang, in dem diese Aussage gemacht wurde: „Das Gericht wollte gegen die inkriminierte Fernseh-GmbH die damals und heute noch bestehende öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation in möglichst helles Licht rücken.“

Im Mehrwertsteuerurteil vom 27. Juli 1971 äußerte sich das Bundesverfassungsgericht vorsichtiger: „Hinsichtlich der Organe der Anstalten enthalten die Landesgesetze Bestimmungen, die eine weitgehende Beteiligung und Mitwirkung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte gewährleisten sollen.“ Außerdem stellte das Gericht fest: „Die Regelung des Rundfunkwesens in den Ländergesetzen verwirklicht die im Fernsehurteil aus Art. 5 GG entwickelten Grundsätze.“ Eine Rechtfertigung der faktischen Zusammensetzung der Rundfunkgremien enthalten diese Aussagen des Bundesverfassungsgerichts nach Starcks Auffassung nicht. Gleichwohl ist zu fragen, ob der Ausdruck „verwirklicht“ nur die abstrakte oder auch die konkrete Realisierung der Grundsätze aus dem Fernsehurteil umfaßt.

In der Folgezeit mehrten sich Stimmen, die die faktische Zusammensetzung des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats beim Norddeutschen und beim Westdeutschen Rundfunk nicht mehr im Einklang sahen mit dem Gebot aus dem 10. Leitsatz des Fernsehurteils: „Art. 5 GG fordert Gesetze, durch die die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können.“ Wenn, so wurde argumentiert, die Gesetze die Verwirklichung der Grundsätze des Fernsehurteils gestatten, nämlich, daß in den Organen „alle in Betracht kommenden Kräfte“ und nicht nur die politischen Parteien Einfluß haben, dann müsse diese vom Gesetz gegebene Möglichkeit auch ausgefüllt werden.

¹ C. Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. Zur Zusammensetzung der Rundfunkgremien (Tübingen 1973) 24.

Der Beauftragte der katholischen Kirche beim Norddeutschen Rundfunk, P. Heinz Hinse SJ, teilte in einem Interview mit der Katholischen Nachrichtenagentur (KNA) am 8. Oktober 1973² mit: „In der katholischen Kirche, genauer im Bistum Osnabrück, wurde in diesen Tagen ein juristisches Gutachten angefordert, das die Möglichkeiten einer solchen Klage (d. h. einer Klage beim Bundesverfassungsgericht, D. Verf.) gegen den NDR-Staatsvertrag überprüfen soll.“ Es gehe in erster Linie darum, die Vertretung aller gesellschaftlichen Gruppen in den NDR-Aufsichtsgremien auf rechtlichem Weg zu erreichen (als dieser Beitrag geschrieben wurde, lag das Gutachten noch nicht vor). Erwägungen in dieser Richtung gebe es seit langem auch bei der evangelischen Kirche. Pastor Waldemar Wilken, Vertreter der evangelischen Kirche im Programmbeirat des NDR, schrieb im Januar 1974: „Vertreter der evangelischen Kirche und auch die Gewerkschaften sind bereit, sich einem eventuellen Prozeß anzuschließen.“³

Im Vergleich zum Norddeutschen und zum Westdeutschen Rundfunk, bei denen Rundfunkrat und Verwaltungsrat ausschließlich parteipolitisch besetzt und die übrigen gesellschaftlich relevanten Kräfte lediglich im Programmbeirat vertreten sind, der den Intendanten nicht kontrolliert, sondern berät, wird häufig die „ständische“ Zusammensetzung der Gremien in den süddeutschen Anstalten als vorbildlich hingestellt. So erklärte der Intendant des Süddeutschen Rundfunks und gegenwärtige ARD-Vorsitzende, Professor Bausch, in einem Interview mit der „Stuttgarter Zeitung“ am 23. März 1974: „Die Zusammensetzung der Gremien bei NDR und WDR ist eine latente Gefahr für die Unabhängigkeit des Rundfunks, weil die politischen Parteien und nicht die gesellschaftlich relevanten Gruppen den Intendanten wählen und die Kontrolle ausüben... Die relative Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat, also von Regierung oder Parlament, ist jedoch in Süddeutschland besser gesichert als bei den beiden größten Sendeanstalten im Norden.“ Wenn die Äußerungen Bauschs vom Interviewer richtig wiedergegeben wurden, dann sind sie insofern bemerkenswert, als er davon gesprochen hat, daß dort „die politischen Parteien“, hier „die gesellschaftlich relevanten Gruppen“ den Intendanten wählen.

Beim Norddeutschen Rundfunk wird der Intendant vom Verwaltungsrat gewählt und vom Rundfunkrat bestätigt. Beim Süddeutschen Rundfunk obliegt nach der Satzung die Berufung des Intendanten dem Rundfunkrat. Im Zusammenhang mit der verzögerten Intendantenwahl beim NDR war den Mitgliedern des Verwaltungsrats vorgeworfen worden, sie hätten auf Grund von Beschlüssen ihrer Parteivorstände gehandelt; insofern hätten in Hamburg tatsächlich „die Parteien“ und nicht die Gremien den Intendanten gewählt. Wenn in Stuttgart „die gesellschaftlich relevanten Gruppen“ den Intendanten wählen, obwohl der Rundfunkrat des SDR nach der Satzung „die Vertretung der Öffentlichkeit auf dem Gebiet des Rundfunks“ ist, seine Mitglieder also als Vertreter der Öffentlichkeit und nicht als Vertreter der sie entsendenden Orga-

² Funk-Korrespondenz Nr. 41 vom 11. 10. 1973.

³ Blickpunkt Kirche (Hamburger Informationen), Januar 1974.

nisationen zu handeln haben, dann müßten gegen das süddeutsche Vorbild die gleichen Vorwürfe erhoben werden wie in Hamburg. Die „relative Unabhängigkeit“ des Rundfunks wäre dann nur insofern besser gesichert, als nicht zwei Parteien, sondern zahlreiche gesellschaftlich relevante Kräfte entscheiden.

Franz Wördemann, früherer Chefredakteur des WDR-Fernsehens und heute Chefredakteur des „Münchner Merkur“, kommentierte im Organ des Bundesverbands der Zeitungsverleger „Die Zeitung“⁴ die von den drei Fraktionen des Düsseldorfer Landtags geplante Novellierung des nordrhein-westfälischen Rundfunkgesetzes, die dem Landesrechnungshof verstärkte Befugnisse gegenüber dem WDR verschaffen soll, wie folgt: „Bleibt die Frage, ob nicht die verfassungsgerichtliche Klärung der Parteienkompetenzen angezeigt ist. Ich meine, diese Klärung sei jetzt erforderlich. Wobei denn auch festzustellen wäre, ob die Vorschrift des Karlsruher Fernsehurteils von 1961 hinsichtlich der Vertretung der ‚relevanten Gruppen‘ der Gesellschaft in den Aufsichtsgremien vieler Anstalten nicht längst von den Parteien unterlaufen wurde. Dem Düsseldorfer Landtag täte jedenfalls ein Blick in die süddeutsche Rundfunklandschaft gut. Sofern er eines ungetrübten Blickes fähig ist. Das ist freilich zu bezweifeln.“

Was sind „gesellschaftlich relevante Kräfte“?

Nehmen wir einmal an, die Landesparlamente von Nordrhein-Westfalen für den Westdeutschen Rundfunk sowie von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein für den Norddeutschen Rundfunk gingen – ob vom Blick nach Süddeutschland inspiriert oder vom Bundesverfassungsgericht dazu verpflichtet – daran, das Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk und den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk mit dem Ziel zu novellieren, anderen gesellschaftlich relevanten Kräften als den Parteien größeren Einfluß in den Aufsichtsgremien zu verschaffen. Die Öffentlichkeit würde zunächst fragen: Wer entscheidet über die Relevanz? Die Antwort ist leicht zu geben: der Gesetzgeber. Sehr viel schwieriger zu beantworten ist die Frage nach den Kriterien der Relevanz.

An erster Stelle ist zu fragen: relevant in welcher Hinsicht, für wen oder was? Das Bundesverfassungsgericht spricht im Fernsehurteil an einer Stelle von „gesellschaftlich relevanten Kräften“, an anderer Stelle von allen „bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“. Der 10. Leitsatz verwendet den Begriff „alle in Betracht kommenden Kräfte“. Der Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Michel-Kommission) vom 19. Januar 1970 definiert die erforderliche pluralistische Binnenstruktur des Rundfunks wie folgt: „D. h. eine Verfassung der leitenden Kollegialorgane, in denen das Spektrum der Gesellschaft in ihrer breiten Streuung zur Geltung kommen muß.“

⁴ Nachgedruckt im Kölner Stadtanzeiger vom 8. 3. 1974.

Es ist daher abzustellen auf die gesellschaftliche Relevanz, das heißt auf die Bedeutung für die Allgemeinheit, und dort wiederum auf die Bedeutung für eine freie Meinungsbildung, „durch die der Bürger erst in den Stand gesetzt wird, die demokratisch legitimierten Staatsorgane einer kritischen Kontrolle zu unterwerfen“⁵. Nicht abzustellen ist auf die Bedeutung der Kräfte und Gruppen für den Rundfunk selbst. Auch das Maß des Interesses, das Kräfte und Gruppen dem Rundfunk entgegenbringen, kann nicht ihre gesamtgesellschaftliche Relevanz bestimmen, selbst wenn das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil an einer Stelle von der Heranziehung „aller am Rundfunk Interessierten“ spricht. Dieser Begriff ist im Zusammenhang mit der überwiegenden Verwendung des Ausdrucks „gesellschaftlich relevant“ zu sehen.

Ob es nun „Kräfte“ oder „Gruppen“ sein müssen, deren gesellschaftliche Relevanz zu bestimmen ist, darüber wird viel gestritten. Im 10. Leitsatz des Fernsehurteils ist von „Kräften“ die Rede, im Urteilstext selbst werden die Begriffe „Kräfte“ und „Gruppen“ verwandt, ohne daß erkennbar wird, ob das Gericht einen Unterschied machen will. Der Rundfunk soll weder „dem freien Spiel der Kräfte“ noch „einer Gruppe“ ausgeliefert werden. Die Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand sprechen in ihrer abweichenden Meinung zum Mehrwertsteuerurteil folgerichtig von „gesellschaftlich relevanten Kräften und Gruppen“.

Das bisherige Verständnis von gesellschaftlicher Relevanz berücksichtigte vor allem drei Aspekte⁶: „1. die Organisiertheit (nur organisierte politische und gesellschaftliche Interessen sind in den Gremien vertreten), 2. die Quantität (nur Gruppen, die zahlenmäßig ins Gewicht fallen, haben Vertreter in den Gremien) und 3. die Funktion (nur Gruppen, die erkennbar bestimmte politische, wirtschaftliche, berufliche und andere gesellschaftliche Aufgaben in der Gesellschaft wahrnehmen, sind in den Gremien vertreten).“

Sodann ist zu fragen: wie wird man relevant? Ginge es darum, heute die Relevanz zu bestimmen, so könnte die Antwort nur lauten: als relevant kann nur berücksichtigt werden, wer es schon ist. Die Bestimmung der Relevanz durch den Gesetzgeber gleicht einer Momentaufnahme, die freilich über längere Zeit hin Gültigkeit beanspruchen kann, „weil die gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks kein quantitatives Problem ist“⁷. Die Entscheidung des Gesetzgebers darüber, welche gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen in den Rundfunkgremien vertreten sein sollen, ist eine politische Wertentscheidung, bei der dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum zur Verfügung steht. Die Entscheidung verstieße erst gegen das Grundgesetz, wenn die äußersten Ermessensgrenzen überschritten sind. Im Kommentar des ZDF-Justitiars zum Staatsvertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen heißt es in bezug auf die in § 14

⁵ G. Leibholz, Rechtsgutachten zur Staatlichen Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung. Schriftenreihe des ZDF. Heft 11, S. 30.

⁶ W. R. Langenbacher – W. A. Mahle, „Umkehrproporz“ und kommunikative Relevanz. Zur Zusammensetzung und Funktion der Rundfunkräte, in: Publizistik, Heft 4/1973, 325.

⁷ Starck, a. a. O. 39.

geregelter gesellschaftlicher Repräsentanz im Fernsehrat⁸: „Eine derartige Überschreitung dürfte nicht vorliegen, zumal, verglichen mit der in älteren Rundfunkgesetzen verankerten Repräsentanz der relevanten Gruppen der pluralistischen Gesellschaft, der ZDF-Staatsvertrag eine relativ moderne, weit aufgefächerte und auch dem heutigen Verständnis noch entsprechende Auffassung wiedergibt.“

Wie sähe eine solche Momentaufnahme heute aus? Starck macht es sich etwas zu einfach, wenn er meint⁹: „Ehe man die politische Unmöglichkeit beklagt, heutzutage eine allseits anerkannte Auswahl repräsentationswürdiger Verbände festzulegen, sollte man an die überkommene Auswahl anknüpfen und Randkorrekturen vornehmen.“ Die föderalistische Rundfunkstruktur habe den Vorteil, daß eventuell verschiedene Systeme gesellschaftlicher Repräsentanz erprobt werden können.

An welche „überkommene Auswahl“ sollte angeknüpft werden, wenn es darum ginge, die Gremien von NDR und WDR pluralistischer zu besetzen? An die der Programmbeiräte der beiden Anstalten oder an eines der süddeutschen Modelle, die keineswegs einheitlich sind? Angesichts der weitverbreiteten Allergie gegen Rot und Schwarz wird gesucht: ein Gruppenbild der „Grauen“, eine Momentaufnahme in Grau zwischen den polarisierten Positionen von Rot und Schwarz. Freilich sollen die Parteivertreter nicht ganz aus den Gremien vertrieben werden. Starck¹⁰ meint, es spreche alles dafür, jeweils nur einen Vertreter einer Partei in den jeweiligen Rundfunk- oder Fernsehrat zu entsenden.

Ein fürchterliches politisches Gerangel würde der Wertentscheidung des Gesetzgebers über die gesellschaftliche Relevanz vorausgehen. Denn die Momentaufnahme ist schwer zu korrigieren. Zwar können sich über die Jahre erhebliche Verschiebungen im gesellschaftlichen Kräftebild ergeben. Dann ist zu prüfen, ob die Zusammensetzung der Gremien geändert werden muß. Aber das ist nur möglich im Wege der Gesetzesänderung, es sei denn, ein neues WDR-Gesetz und ein neuer Staatsvertrag über den NDR sähen, ähnlich dem Gesetz über den Saarländischen Rundfunk, die Möglichkeit von vornherein vor, nach einem gewissen Zeitraum neu zu bestimmen, welche Gruppen gesellschaftlich relevant sind.

Privilegierung der relevanten Kräfte?

Das Entstehen und die Anerkennung neuer gesellschaftlich relevanter Gruppen werden nun aber möglicherweise dadurch erschwert, daß die einmal als relevant anerkannten Kräfte und Gruppen privilegiert sind. Sie sind insofern privilegiert, als sie in den Rundfunkorganen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen. Damit können sie die eigene Relevanz perpetuieren und das Entstehen neuer Relevanz behindern. Auf der Anerkennung der Relevanz liegt ein Kommunikationsprivileg.

⁸ E. Fuhr, Kommentar zum ZDF-Staatsvertrag, 116 f.

⁹ A. a. O. 39. ¹⁰ Ebd. 38.

Nicht vergessen werden darf, daß von den Kräften, die jetzt in die Gremien streben, einige im Bereich des „Zu-Worte-Kommens“ im Rundfunk bereits privilegiert sind, zum Beispiel die Kirchen.

Langenbucher und Mahle¹¹ vertreten die These, wenn die Kontrolle über den Rundfunk von Vertretern ausgeübt werde, die nach den bisherigen Kriterien der Relevanz ausgewählt würden, dann werde damit „ein zusätzliches Kommunikationsprivileg an jene verteilt, die – vor allem im Prozeß der politischen Kommunikation – ohnehin schon kommunikativ Privilegierte sind“. Die organisierten gesellschaftlichen und politischen Interessen „handeln ständig in institutionalisierten politischen Handlungsräumen . . ., wo sie so gut wie automatisch von den Medien beachtet werden und damit Zugang zur öffentlichen Kommunikation finden“. Die These bezieht sich vor allem auf die politischen Parteien, gilt aber auch für andere relevante Gruppen.

Diesem Zustand läßt sich freilich kaum entgegenwirken durch die von Langenbucher und Mahle aufgestellte „Umkehrproporzthese“¹², nach der kommunikative Privilegierung überall da nicht notwendig ist, wo Gruppen am Machtsystem teilhaben, andererseits kompensierende Privilegierung da erforderlich scheint, wo der Zugang gefährdet oder verhindert wird: „Die Zugangschance einer Gruppe zum Rundfunkrat sollte umgekehrt proportional zu ihrer Zugangschance zur öffentlichen Kommunikation sein.“

Eine solche Überprivilegierung der Unterprivilegierten wäre überaus schwer zu verwirklichen. Die Autoren räumen auch ein, daß offenbleiben müsse, „wie sich diese Umkehrproporzthese praktisch-politisch operationalisieren läßt“. Kriterien für die Anerkennung als Unterprivilegierte müßten geschaffen werden, notwendig vom Gesetzgeber, der zu den kommunikativ Privilegierten gehört. Zu den Gruppen mit gefährdeter oder ohne Zugangschance zählen die Autoren „ausländische Arbeiter, Alte und andere, nicht organisierte, nicht konfliktfähige, über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügende Gruppen“. Wollte man die Armen hinzuzählen, dann käme die groteske Situation zustande, daß arm bleiben müßte, wer für den Rundfunk gesellschaftlich relevant bleiben wollte. Hier wäre zu fragen, ob nicht die Armut gesellschaftlich relevanter ist, als es die Armen sind.

Sprecher, gewissermaßen in Geschäftsführung ohne Auftrag, finden gesellschaftlich Unterprivilegierte im Bereich der kommunikativ Privilegierten bei den Kirchen, die in Süddeutschland, beim ZDF und bei den Bundesrundfunkanstalten in den Aufsichtsgremien vertreten sind, im Bereich von NDR und WDR aber zumindest, was das „Zu-Worte-Kommen“ angeht, privilegiert sind. In einem Bericht der evangelischen Vertreter in den Aufsichtsgremien¹³ heißt es: „Es gibt einen Konsensus darüber, daß kirchliche Vertreter in den Aufsichtsgremien ihr Engagement ohne Eigennutz betreiben, das heißt ‚reden für die, die keine Stimme haben‘.“ Entsprechendes gilt sicher für das kirchliche Engagement im Bereich des „Zu-Worte-Kommens“.

¹¹ A. a. O. 325. ¹² Ebd. 328.

¹³ Zitiert bei M. Schmid-Ospach, Verlegenheit der Kontrolleure. Ein Bericht der kirchlichen Vertreter in der Rundfunkaufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 1. 1974.

Wer benennt die Vertreter?

Hält man den gewaltigen gesetzgeberischen Schöpfungsakt einer aktuellen Momentaufnahme gesellschaftlicher Gruppenrelevanz für möglich, geht man davon aus, daß ein „Spektrum der Gesellschaft in ihrer breiten Streuung“ vom Gesetzgeber gefunden und festgestellt werden kann, so ergibt sich eine Reihe komplizierter Fragen. Sollen die als gesellschaftlich relevant anerkannten Gruppen die Vertreter, die sie in die Rundfunkräte entsenden, selbst bestimmen? Oder sollen sie den Landesparlamenten mehrere Vertreter vorschlagen, aus denen dann das Parlament (nach welchem Verfahren? mit einfacher Mehrheit?) einen auswählt?

Starck meint¹⁴, das vielfach praktizierte alleinige Benennungsrecht der Verbände sei nur insoweit zu empfehlen, als die betreffenden Verbände eine demokratische innere Struktur aufweisen und damit sichergestellt sei, daß die Auswahl des Verbandsvertreters auf einem breiteren Konsensus der Mitglieder beruhe. Für die Kirchen seien diese Voraussetzungen möglicherweise nicht erforderlich. Demgegenüber vertritt Michael Schmid-Ospach die Auffassung¹⁵: „Denkbar muß werden, daß nicht mehr Kirchenleitungen, sondern Synoden die Vertreter der Kirchen entsenden.“ In der Zeitschrift „Der Journalist“¹⁶, dem Organ des Deutschen Journalisten-Verbands, fordert Manfred Buchwald: „Gruppenvertreter müßten von der Mitgliedschaft ihrer entsendenden Organisationen in demokratischem Verfahren gewählt, zur Rechenschaftslegung verpflichtet und nicht unbeschränkt wiederwählbar sein.“ Aber wer soll die Beachtung dieser Regeln durchsetzen, wer soll insbesondere darüber befinden, ob die betreffenden Verbände „eine demokratische innere Struktur aufweisen“? Die Auswahl von Verbandsvertretern durch das Parlament könnte diese zwar von ihren Verbänden emanzipieren, würde sie aber wahrscheinlich parteipolitisch bedingten Parlamentsentscheidungen unterwerfen.

Polarisierung, Gruppeninteresse, Proporzdenken – Gefahren auch für die „Grauen“

Sind die Gruppenvertreter dann glücklich entsandt oder vom Parlament ausgewählt, so ist zu fragen, ob sie nicht im gleichen Maß anfällig für all jene Erscheinungen sind, die den Parteivertretern in den Rundfunkgremien als negativ vorgehalten werden.

Grau ist kein Stop-Signal für die politische Polarisierung. Findet in der Gesellschaft eine politische Polarisierung statt, dann wäre die Annahme naiv, daß sie sich auf die Parteien beschränkt. Sie ergreift vielmehr alle in irgendeiner Weise

¹⁴ A. a. O. 39.

¹⁵ M. Schmid-Ospach, „Gesellschaftlich relevante Gruppen“ müssen demokratisch legitimiert sein. Anmerkungen zur gegenwärtigen „ständischen“ Rundfunkaufsicht, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 14 vom 11. 4. 1973.

¹⁶ M. Buchwald, Problematische Rundfunkfreiheit, in: Der Journalist Nr. 4/1974.

politikbezogenen Lebensbereiche und damit naturgemäß auch die gesellschaftlich relevanten Gruppen, die eine vorgegebene Polarisierungs-Neigung in die eine oder die andere Richtung haben. Das muß nicht mehr die gleiche vorgegebene Neigung sein wie vor zehn Jahren. Sicher wird man nicht alle Kirchenvertreter automatisch als Sympathisanten der CDU/CSU einstufen können. Wer bei der Mehrheit der Gewerkschaftsvertreter eine Polarisierungs-Inklination in Richtung SPD vermutet, tut ihnen wohl nicht Unrecht.

„Freundeskreise“, von Parteivertretern in den Gremien einzelner Anstalten eingerichtet, haben ihre Anziehungskraft auf sympathisierende Graue bereits erwiesen. Denkbar ist auch, daß sich die Grauen neben den Roten und den Schwarzen unter den Gremienmitgliedern als eigene „Fraktion“ konstituieren. Damit werden sie zur Partei, was nicht im Sinn ihrer Entsendung wäre. Ergreift die Polarisierung die Grauen, so sind Patt-Situationen genauso möglich, als wenn die Gremien allein von Parteivertretern besetzt wären. Ob es leichter wäre, Patt-Situationen zu überwinden, wenn parteipolitisch orientierte Gremienmitglieder jeweils mit einer Reihe von grauen „Koalitionspartnern“ einander gegenüberstehen, müßte sich erweisen.

Kommt es nur zu einer teilweisen Polarisierung der Grauen, so können Situationen entstehen, in denen die verbleibenden nicht polarisierten Grauen praktisch die wichtigen Entscheidungen allein treffen können. Das kann so weit führen, daß eine Intendantenwahl, bei völliger Polarisierung der übrigen Gremienmitglieder und gleicher Stärke der beiden Lager, von einem einzigen Grauen abhängt und praktisch dann auch ihm allein überlassen werden könnte.

Die tatsächliche Ersetzung des freien Mandats von Gremienmitgliedern durch ein imperatives Mandat ist nicht nur bei Parteivertretern möglich. Die innere Verfassung mancher gesellschaftlich relevanter Gruppen läßt vermuten, daß es dort weniger umstritten ist als bei den Parteien. Während die Parteien sich als Volksparteien verstehen und von diesem Selbstverständnis her gehalten sind, ein breites Spektrum von in der Bevölkerung vorhandenen Interessen zu berücksichtigen und zu vertreten, ist das Interesse, das sonstige gesellschaftlich relevante Gruppen vertreten, meist viel enger angelegt. Damit wird die Versuchung für die Repräsentanten dieser Gruppen, auch in den Rundfunkgremien, groß, das Interesse ihrer Gruppe statt das Interesse der Allgemeinheit durchzusetzen. Häufig wird ein grauer Gruppenvertreter in einem Rundfunkgremium dann besonders – und manchmal überhaupt erst – aktiv, wenn die ihn entsendende Gruppe meint, durch eine Rundfunksendung seien ihre Interessen verletzt worden. Es geschieht gar nicht selten, daß der Betreffende von seiner Gruppe den Auftrag erhält, für eine Wiedergutmachungssendung zu sorgen, ohne daß er diesen Auftrag ausführen könnte. Unter den Grauen sind die Kirchenvertreter am ehesten davor gefeit, reines Gruppeninteresse vor das Interesse der Allgemeinheit zu stellen, denn auch das von ihnen repräsentierte Spektrum ist sehr breit. In der katholischen Funk-Korrespondenz ¹⁷

¹⁷ H. Janssen, Die Parteien machen sich nicht um den Staat verdient, wenn sie den Rundfunk in Besitz nehmen, in: Funk-Korrespondenz Nr. 37 vom 12. 9. 1973.

schreibt Herbert Janssen: „Gerade die Kirchen sind aus ihrem Selbstverständnis heraus berufen, für einen Ausgleich zwischen konkurrierenden Interessengruppen einzutreten, unter dem Postulat der sozialen Verpflichtung jeder publizistischen Arbeit.“

Der Personal-Proporz, heute von vielen als das Grundübel des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland betrachtet, ist keineswegs nur ein Ziel der politischen Parteien. Auch sonstige gesellschaftlich relevante Gruppen haben ein ausgeprägtes Bewußtsein für Rundfunk-Personalpolitik oder beginnen, es zu entwickeln. Ist der Gruppen-Proporz, zusätzlich zum Partei-Proporz und ihn teilweise überlagernd, erst einmal installiert, sind erst einmal einige Gruppen personell berücksichtigt, dann wächst die personalpolitische Begehrlichkeit der anderen lawinengleich. In Rundfunkanstalten, deren Sendegebiet mehrere Länder oder ein großes Land umfaßt, könnte noch ein von der landsmannschaftlichen Gliederung des Sendegebiets bestimmter Personal-Proporz hinzukommen, so daß dann drei Ebenen des Proporztes entstünden, mit der Möglichkeit interessanter personalpolitischer Kompensationsgeschäfte und Verschleierungs-Aktionen.

Selbstdarstellung der Gruppen?

In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, wie das Verhältnis zwischen im Rundfunk Einfluß nehmenden gesellschaftlich relevanten Gruppen und den im Rundfunk tätigen Journalisten zu sehen ist. Manfred Jenke¹⁸ widerspricht nachdrücklich der in der abweichenden Meinung zum Mehrwertsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts von den Richtern Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand vertretenen Auffassung, es seien „die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen als die über Form, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkdarbietung Bestimmenden anzusehen, denen sich die Träger zu öffnen haben und denen sie zu dienen haben“.

Jenke meint: „Die daraus abgeleiteten Vorstellungen von der Rundfunkarbeit sind nicht nur unhaltbar angesichts der vom Gesetzgeber für die Rundfunkanstalten formulierten Programmgrundsätze, welche die Anstalten ausdrücklich auf den Dienst an der Allgemeinheit – man kann auch sagen: Gesamtgesellschaft – und eben nicht auf den Dienst an einem Bündel von Teilinteressen verpflichten, sie stehen auch im Widerspruch zu dem 1961 bereits formulierten und 1971 von der Mehrheit der Verfassungsrichter bestätigten Grundsatz von der institutionellen Aufgabe und Funktion des Rundfunks in der Gesellschaft.“ Der Autor bezieht sich auf die Aussage aus dem Fernsehurteil: „Der Rundfunk ist mehr als nur ‚Medium‘ der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter ‚Faktor‘ der öffentlichen Meinungsbildung“, sowie auf den 1. Leitsatz des Mehrwertsteuerurteils, worin es heißt: „Die Rundfunkanstalten ... erfüllen eine integrierende Funktion für das Staatsganze.“

¹⁸ M. Jenke, Gruppen und Programme. Rundfunk als Forum herrschaftsfreier Kommunikation, in: Rundfunk als machtfreier Raum. Zum Verhältnis von Rundfunkanstalten und Gesellschaft. medium Dokumentation Band 1 (Frankfurt 1972) 69.

Aus der so beschriebenen und definierten gesellschaftlichen Funktion des Rundfunks leitet der Autor die These ab: „Aufsichtsgremien von Rundfunkanstalten haben nicht die Mitbestimmung gesellschaftlicher Gruppen bei der Gestaltung des Rundfunkprogramms zum Inhalt, sondern nehmen die Funktion einer Mißbrauchsaufsicht der Gesamtgesellschaft über dieses Programm wahr. Ihre Aufgabe ist es nachzuprüfen, ob die vom Gesetzgeber den Rundfunkanstalten auferlegten Programmgrundsätze eingehalten werden. Erst wenn die Nachprüfung ergibt, daß Programmgrundsätze verletzt wurden, und nur insoweit, haben die Gremien das Recht zum korrigierenden Eingriff in die Programmfreiheit.“ Ihre integrierende Funktion für das Staatsganze erfüllen die Rundfunkanstalten nach Jenkes Meinung nicht, indem sie der Selbstdarstellung von Gruppen und der Förderung von Gruppeninteressen dienen. Der Rundfunk müsse vielmehr ein „Forum herrschaftsfreier Kommunikation“ sein.

Gruppenvertreter neigen häufig zur Selbstdarstellung, weil dann das Gruppeninteresse am reinsten präsentiert werden kann. So regte der Bundesverfassungsrichter Geiger am 6./7. Dezember 1972 auf einer Tagung der kirchlichen Vertreter in den Rundfunkgremien an, den Gruppen als „bescheidenes Korrektiv“ festen Raum zur Selbstdarstellung zuzusprechen, und wenn es – im Turnus für jede – zehn Minuten Sendezeit wären, in der Weise etwa, daß im Monat 24 Gruppen ihren Standort kennzeichnen könnten¹⁹. Ein solches Verfahren würde zur völligen Parzellierung des Programms führen, wenngleich nicht zu bestreiten ist, daß das „Kästchen“-Prinzip früherer Hörfunkprogrammstrukturen faktisch eine kontinuierliche Berücksichtigung von Gruppen schuf und damit den Wunsch nach Wahrung des Besitzstands weckte.

Neben der Vorstellung vom Rundfunk als „Forum herrschaftsfreier Kommunikation“ wird in der Literatur der Gedanke vertreten, der Rundfunk müsse in seiner Programmgestaltung einen „chancengleichen, fairen Meinungsmarkt“²⁰ verbürgen. Dieser Begriff klingt freilich auch nach Selbstdarstellung der Gruppen, die auf dem Markt ihre Informations- und Meinungsware feilbieten, während Zuhörer und Zuschauer durch die „Stände der Stände“ schlendern, um das Angebot zu betrachten, und die Journalisten die Rolle der Marktpolizei übernehmen, von der Zugangsregelung bis zur Beseitigung von Unrat.

Die größte Schwierigkeit liegt wohl darin, daß nach dem 10. Leitsatz des Fernsehurteils alle in Betracht kommenden Kräfte sowohl in den Organen des Rundfunks Einfluß haben als auch im Gesamtprogramm zu Wort kommen können. Das Gericht spricht von „können“, nicht von „müssen“ oder „sollen“. Einfluß in den Organen haben heißt doch aber wohl: in ihnen Sitz und Stimme haben. Druck von außen, Beschwerden, Petitionen sind nicht der Einfluß, den das Gericht im Auge hat.

Nun steht aber fest, daß sehr viel mehr Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm

¹⁹ „Relevante Gruppen müssen auch selbst zu Wort kommen.“ Zu Überlegungen von Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Willi Geiger, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 45 vom 13. 12. 1972.

²⁰ Adolf Arndt, zitiert nach dem Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Michel-Kommission), S. 203.

zu Wort kommen können, als – bei effektiver Konstruktion der Rundfunkgremien – Sitze in den Gremien vorhanden sind. Es wird demnach immer gesellschaftlich relevante Gruppen geben müssen, die im Gesamtprogramm zu Wort kommen, aber nicht Einfluß in den Gremien haben. Das gilt besonders von Gruppen mit temporärer Relevanz. Sie müssen damit zufrieden sein, daß sie Gegenstand der Berichterstattung und Kommentierung sind. Damit entfällt auch die Notwendigkeit einer Überprivilegierung der Unterprivilegierten in den Gremien. Das journalistische Selbstverständnis sorgt, wie ein Blick auf das Programm zeigt, hinreichend dafür, daß die Gesellschaft ihre Aufmerksamkeit von den sozial Unterprivilegierten und von den Randgruppen nicht abwendet.

Die Übersicht zeigt, daß die Probleme, wie sie gegenwärtig in Rundfunkanstalten bestehen, deren Gremien nach einer weit verbreiteten Meinung nicht genügend pluralistisch besetzt sind, durch ein Mehr an Pluralismus nicht notwendig beseitigt werden. Mehr Pluralismus in den Gremien bedeutet nicht zwangsläufig mehr Rundfunkfreiheit und geringere Gefahr von Mißständen. Entscheidend bleibt, wie die Mitglieder der Gremien ihre Aufgabe verstehen. Das Selbstverständnis der Gremienmitglieder ist nicht in erster Linie davon abhängig, wer sie entsendet.