

Christian Wallenreiter

Die gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks

Kontrolle bedeutet, darüber wachen, daß die für einen Bereich gültigen Regeln beachtet werden. An sie ist die Kontrolle des Rundfunks gebunden, auf ihre Anwendung beschränkt: Es sind die gesetzlichen Vorschriften und die ungeschriebenen journalistischen Regeln; beide sind dazu bestimmt, daß der Rundfunk seine Funktion in der Demokratie erfüllen kann, das Grundrecht nach Art. 5 des Grundgesetzes nach allen Seiten wirksam zu machen, unbehindert durch Mehrheitsentscheidungen und Staatsorgane der Kontrolle der Gewalten zu dienen, indem er umfassend und zuverlässig über Ereignisse, Entwicklungen und Meinungen informiert, an der Vielfalt des Lebens teilnehmen läßt. Kontrolle des Rundfunks bedeutet also Kontrolle über ein selbst der Kontrolle dienendes Organ der Gesellschaft. Daraus ergeben sich zwingende Folgerungen; über diese sollte eine Einigung unter allen an einer Wirksamkeit der Kontrolle Interessierten möglich sein, denn falsche Kontrolle durch falsche Kontrolleure verfehlt ihren Zweck.

Zum Thema gehört nicht die Rechtsaufsicht des Staates, über deren Grenzen demnächst das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird; unter gesellschaftlicher Kontrolle verstehe ich nicht das Bündel der Bedingungen und Auflagen, das Regierungen und Landtage den Rundfunkanstalten bei der Gebührenfestsetzung auferlegen, nicht das Votum der täglichen Einschaltquoten, sondern die Tätigkeit der gesetzlichen Institution der Aufsichtsgremien. Unzufriedenheit mit Sendungen pflegt sich in der Forderung nach deren Reform niederzuschlagen. Diese Forderung ist in der letzten Zeit lebhafter geworden; sie bezieht sich sowohl auf die Funktion wie auf die Zusammensetzung der Organe. Immer wieder wird versucht, das Aufsichtsorgan zur Instanz für Mitbestimmung über Sendungen, über den journalistischen Arbeitsprozeß zu machen, seine Zuständigkeit für Personalentscheidungen zu erweitern. Alle Vorschläge, insbesondere auch die zahlreichen für die Zusammensetzung des Rundfunkrats, müssen daraufhin geprüft werden, welche Vorstellung von der Funktion des Rundfunks ihnen zugrunde liegt.

Rückblick

Nicht nur der Vergangenheit gehört die Sorge an, die am 3. Oktober 1950 in einem Memorandum an die Geschäftsführung der CDU laut wurde, der Sender werde, wenn er von jeglichem Einfluß der Regierung und der politischen Parteien freigehalten werde, „zur Drehscheibe der Meinungen oder Tauschzentrale der Ideen“, was „vielleicht auf einige intellektuelle Schwerenöter reizvoll, auf die Menge der Hörer aber schlechthin

verwirrend, ja verdummend wirkt“. Es soll nicht vergessen werden, daß die Versuche der damaligen Bundesregierung, einen von ihr beeinflussten Rundfunk zu schaffen, nicht daran scheiterten, daß sie die Funktion des Rundfunks mißachteten, sondern nur deshalb, weil sie zentralistisch gedacht waren. Vergeblich warnten Organe der Kirchen anläßlich der Umwandlung des Nordwestdeutschen Rundfunks 1954 davor, den Rundfunkrat „zu einer Art Parlamentsausschuß zu machen, ihn zu politisieren, zu etatisieren, und zu einer Machtdomäne, einem politischen Besitzstand der Parteien werden zu lassen“. Regierung und Parteien schenkten kaum Gehör der Forderung auf der denkwürdigen Tagung in Loccum im September 1955, den Rundfunk den wechselnden politischen und parlamentarischen Konstellationen zu entziehen, eine Forderung, die sich das Bundesverfassungsgericht sechs Jahre später zu eigen machte. Dem Gericht hatte der Bund eilig vorgegriffen, indem er für die Deutsche Welle und den Deutschlandfunk bestimmt hatte, daß rund vier Fünftel der Mitglieder des Rundfunkrats vom Bundesrat gewählt oder von der Bundesregierung ernannt werden. Auch im Staatsvertrag über das ZDF wurde den Regierungen von Bund und Ländern und den Parteien weitgehender Einfluß eingeräumt. Ministerpräsident Meyers beklagte aber bald darauf am 29. April 1963 vor der Gesellschaft der Film- und Fernsehforschung, daß die durch vielfältige andere öffentliche Ämter und Pflichten in Anspruch genommenen Persönlichkeiten kaum dazu kommen, sich die erforderliche Kenntnis für ihre Kontrollaufgabe zu schaffen; er glaubte, ein Mischungsverhältnis zwischen Politikern und Vertretern der weltanschaulichen Gruppen und Interessengruppen, der Wissenschaft und auch der Fernsehbenutzer empfehlen zu sollen.

In Bayern scheiterte 1964 der Versuch der Regierung, einen Prozeß der Rundfunkanstalt gegen den Staat in Zukunft dadurch zu verhindern, daß die Kontrollbefugnis der Regierung durch die unbeschränkte Rechtsaufsicht verstärkt werden sollte; im Jahr 1973 scheiterte aufgrund eines Volksbegehrens der weitere Versuch, die Zahl der Vertreter der Fraktionen des Landtags im Rundfunkrat von einem Viertel auf mehr als ein Drittel zu erhöhen. Es gelang aber immerhin, dem Rundfunkrat über seine gesetzliche Kontrollfunktion hinaus Einfluß auf die Leitung dadurch zu verschaffen, daß der Intendant die Hauptabteilungsleiter, die ihm helfen sollen, seine Programmverantwortung zu tragen, nurmehr mit Zustimmung des Rundfunkrats, also eines politisch beeinflussten Gremiums, berufen kann.

Stand der Diskussion

Die Debatte der vergangenen Jahre zusammenzufassen, die Problematik der Kontrolle systematisch zu erfassen, versuchte der Staatsrechtslehrer Professor Christian Starck auf der Tagung der Evangelischen Akademie in Arnoldshain am 3. 4. 1973. Er schließt mit der These: Parlamentarisch beherrschte oder weitgehend beeinflusste Rundfunkgremien zerstören das verfassungsrechtliche System von Herrschaft und Kritik;

Kabinettsitz und weisungsgebundenes Staatsamt sind mit der Mitgliedschaft in einem Rundfunkgremium unvereinbar. Diese Gedanken hat er in seinem Gutachten vom Juni 1974 weitergeführt.

Professor Kurt Biedenkopf suchte in seinem Vortrag vor den rheinisch-westfälischen Zeitungsverlegern in Düsseldorf am 27. 3. 1974 den Ansatz für eine Lösung in der Funktion des Mediums, ein im Sinn der Allgemeinheit konstruktives Spannungsverhältnis zwischen Zusammenarbeit und Konflikt aufrechtzuerhalten – Zusammenarbeit im Sinn des Beitrags zum Konsens, Konflikt im Sinn der kritischen Distanz. Er behauptet, die Kontrolle durch die gesellschaftlichen Kräfte, so wie sie heute geübt werde, habe sich deshalb nicht bewährt, weil die Pluralität der gesellschaftlichen Kräfte von der Polarität der politischen Auseinandersetzung zunehmend überlagert werde.

Der Intendant des Saarländischen Rundfunks, Dr. Franz Mai, stellte am 17. 5. 1974 bei der Jahrestagung des Instituts für Rundfunkrecht in Köln das Entsendungsrecht der relevanten Gruppen in Frage, bemängelte das Verfahren der Auswahl der Gruppen und der Benennung ihrer Vertreter, verwies auf die Gefahr, daß solche Gruppen, deren Interessen und Ziele oft berufsgebunden und apolitisch sind, plötzlich in das Spannungsfeld politischer Parteien kommen, daß durch Politisierung die Realisierung der bisher gemeinsamen Gruppeninteressen erschwert werde. Dr. Mai hielt den Vorschlag allgemeiner und geheimer Wahl für die Rundfunkräte für diskutabel; er neigte zu dem von Starck schon 1970 vorgeschlagenen Mischsystem, nach dem die relevanten Gruppen mehrere Kandidaten benennen, aus denen das Parlament auswählen muß. Starck sieht den Vorteil dieses Systems in der Kontrolle der vorschlagsberechtigten Verbände, dem Zwang zu rationaler Begründung der Vorschläge und in einer Emanzipierung ihrer bestellten Vertreter. Dem stimmt Prof. Wilhelm Kewenig in seinem am 30. 9. 1974 bekanntgegebenen Gutachten zu.

Einen ausführlichen Beitrag zum Gespräch hat der stellvertretende Intendant des Norddeutschen Rundfunks, Dietrich Schwarzkopf, unter dem Titel „Gesucht: Ein Gruppenbild in Grau“ in Heft 6 (Juni 1974) dieser Zeitschrift geliefert. Er warnt vor der Neigung, gegen den Einfluß der Parteien im Rundfunk zu Felde zu ziehen und zu glauben, die Gruppenvertreter seien nicht in gleichem Maß für alle jene Erscheinungen anfällig, die den Parteivertretern vorgeworfen werden; mehr Pluralismus in den Gremien bedeute nicht zwangsläufig mehr Rundfunkfreiheit, keine geringere Gefahr von Mißständen, da auch eine Gruppe zur Partei werden könne, ihr freies Mandat zu einem imperativen. Die „Funk-Korrespondenz“ hat das Thema für eine Folge von Veröffentlichungen der Meinungen gewählt. Schwarzkopf bezeichnet auch hier die Frage als sekundär, ob zur Kontrolle der Funktion des Rundfunks als Forum der Auseinandersetzung allein Parteivertreter oder auch solche andere Gruppen zugelassen werden.

Stellungnahme

Obwohl die Erklärungen Schwarzkopfs als Antwort an Starck verstanden werden müssen, beschäftigt er sich nur mit dem Vergleich der Vertreter von Parteien und der Vertreter von sonstigen relevanten Gruppen, ohne die Tatsache zu würdigen, daß jene in vielen Gremien mit den Mitgliedern der Fraktion des Parlaments, also eines Staatsorgans, identisch sind, somit das Gebot der „Staatsferne“ eine unüberschreitbare Grenze zieht. Dieses Problem sieht Kewenig auch dort, wo Mitglieder vom Parlament nur deshalb gewählt werden, weil sie Parteimitglieder sind, weil sie als unkritisch gegenüber ihrer Partei gelten.

Niemand bestreitet, daß politische Parteien zu den Gruppen gehören, die an der Meinungs- und Willensbildung mitzuwirken haben. Warum ist die Auseinandersetzung um den Einfluß der Parteien trotzdem so hart geworden, daß der Vorsitzende des Verwaltungsrats des Westdeutschen Rundfunks, Dr. Lenz, glaubte, vor weiteren Versuchen, ihren Anteil in Kontrollorganen zu beschränken, mit der Warnung drohen zu müssen, dies „werde nur noch mehr böses Blut erregen“?

Da in einer Demokratie nur das etwas politisch bedeutet, was in der Öffentlichkeit ist, glaubt keine Partei ohne die Hilfe des Rundfunks wirken zu können. Politische Parteien unterscheiden sich aber von allen sonstigen gesellschaftlichen Gruppen – auch den mächtigsten – dadurch, daß sie in der Lage sind, im Parlament staatliche Macht auszuüben. Die Machteroberung und Machtbehauptung zwingt zu Fraktionszwang, die Auseinandersetzung um den Herrschaftsanteil nötigt dazu, in allen Sach- und Lebensbereichen festgelegte Machtinteressen zu wahren, die Menschen in sich ausschließenden Gruppen – und das sind die Parteien – zu versammeln. Die Aufgabe des Rundfunks, die Vielfalt der Meinungen zu veröffentlichen, damit sich der Bürger ein Urteil bilden kann, widerspricht ihrer Natur; sie nehmen diesen Prozeß vorweg. Zwangsläufig sind sie versucht, diesen Machtkampf auf den Rundfunk zu übertragen, gleichgültig, ob sie sich als Volksparteien verstehen oder nicht. Es ist vorauszusehen, daß diese Versuchung immer stärker werden wird.

Die kirchlichen Vertreter beider Konfessionen in den Gremien der Rundfunkanstalten der Bundesrepublik sprachen im Namen vieler, als sie bereits in ihren Berichten vom 6./7. Dezember 1972 auf diese Gefahren eindringlich hinwiesen und ein Jahr später, am 5./6. Dezember 1973, feststellten, daß die Arbeit in zunehmendem Maß durch die Polarisierung in parteipolitische Lager bestimmt werde, daß sich diese durch Sachfragen nicht gerechtfertigte Haltung auf personalpolitische Entscheidungen bis zu den Redaktionen der Anstalten auswirke. So werde „der Opportunismus der Konformität zu Extrempositionen der Majorität wie die Minorität in den Aufsichtsgremien gefördert. Das publizistische Interesse an der Sache leidet darunter.“ „Es ist festzustellen, daß einzelne Rundfunkratsmitglieder, die allgemeine gesellschaftlich-relevante Gruppen vertreten, nahezu ohnmächtig sind gegenüber den Fraktionen der Politiker.“

Es ist kein Zufall, daß gerade Vertreter der Kirchen diese Klage führen, denn ihnen

ist das universale Denken und Handeln aufgetragen, dem auch der Rundfunk zu dienen hat. Sie haben sich bisher wiederholt unabhängig von Gruppen- und Parteiinteressen der Idee der Rundfunkfreiheit verpflichtet gezeigt. Damit ist die Frage im Kirchenpapier der FDP beantwortet, ob die Vertretung der Kirche im Aufsichtsorgan ihrer Funktion für den Bereich des Rundfunks entspricht.

Wer die Funktion der Aufsichtsgremien verbessern will, greift fehl, wenn er die plebiszitäre Wahl der Kontrolleure empfiehlt. Sie führt zum übermächtigen Einsatz der Parteiapparate und reizt zum Kampf mit unsachlichen Argumenten, eingängigen Schlagworten, um die große Zahl der Unorganisierten und Uninformierten zu erreichen. Sie bedeutet erhöhte Gefahr, daß die Aufgabe der Gremien verkannt wird. Sie erscheint auch nicht dazu nötig, daß über der Vielfalt der Gruppeninteressen das Gesamtinteresse gewahrt werde. Der gemeinwohlorientierte Konsensus kommt um so eher zustande, je klarer die Interessengegensätze zugegeben und geachtet werden; das Gemeinwohl wird dann gewahrt, wenn die Entscheidungen das Ergebnis eines Prozesses sind, an dem die verschiedenen Betrachtungs- und Denkweisen der einzelnen Gruppen teilgenommen haben und so die Einzelinteressen Ausgangspunkt, nicht Ziel sind. Entscheidend ist, daß sich die Vertreter mit der Aufgabe und Arbeitsweise des Rundfunks befassen, darüber von der Leitung des Rundfunks fortlaufend unterrichtet werden, so die erforderliche Kenntnis für ihre Kontrollaufgabe erhalten, sie nach den Kriterien erfüllen können, die für den Rundfunk gelten. Das dafür notwendige Gespräch ist nur möglich, wenn die Zahl der Mitglieder so begrenzt ist, daß sich ihm keines entziehen kann, indem es die Diskussion und Meinungsäußerung dem Sprecher einer Koalition überläßt.

Die Vertreter der nichtparteipolitischen Gruppen können erfahrungsgemäß das Gleichgewicht erhalten oder wiederherstellen, wo immer dies durch den Fraktionszwang gestört wird. Sie haben sich aber auch als Kommunikatoren für ihre Bereiche erwiesen und in ihren Versammlungen im Haus des Rundfunks und draußen im Land zur Information der Öffentlichkeit wesentlich beigetragen. In dem Maß, in dem sie aktive Öffentlichkeit herstellen, den so oft vermißten und verfehlten Weg vom Empfänger zum Sender öffnen, übertrifft ihre Eignung die der anderen. Manfred Jenke hat in der Folge der Meinungsäußerungen in der „Funk-Korrespondenz“ unter anderem die Frage gestellt, wie sich die Mitwirkung von Vertretern des kulturellen, insbesondere auch künstlerischen Lebens beim Bayerischen Rundfunk bewährt hat. Für den Bayerischen Rundfunk kann festgestellt werden, daß diese Vertreter die Beratung sachlich vertieft, belebt und ergiebig gemacht haben; sie haben bewußt gemacht, was in der Rundfunkpolitik so oft übersehen oder verleugnet wird, daß der Rundfunk ein Faktor nicht nur der Politik, sondern auch der Kultur ist.

Den Bedenken gegen das Entsenderecht der Gruppen sei erwidert: Die Anerkennung der gesellschaftlichen Relevanz durch das Parlament ist naturgemäß eine politische Entscheidung. Die Parteien täuschen sich aber, wenn sie auf eine fortdauernde Bindung der Vertreter der von ihnen begünstigten Gruppe rechnen oder glauben, diese wie Fraktionsmitglieder lenken zu können. Wer befürchtet – und diese Befürchtung ist, wie be-

reits erwähnt, geäußert worden –, daß die Gruppen politisiert werden, wenn sie zur Entsendung von Vertretern privilegiert werden, wird zugeben müssen, daß diese Gefahr geringer ist, wenn die Gruppen ihre Vertreter in dem vom Parlament geregelten Verfahren selbst bestellen können, als wenn sie diese dem Parlament nur vorschlagen. Der Vorteil der Emanzipation dieser Vertreter von ihrer Gruppe erscheint mir fragwürdig: Der Vertreter, der aus dem Dreivorschlag durch das Parlament bestellt wird, kann von seiner Gruppe nur emanzipiert werden, wenn er parteipolitisch gebunden wird – ein schlechter Tausch. Das Bestellungsverfahren aber kann auch sonst daraufhin kontrolliert werden, ob die Regeln beachtet sind.

Die FDP hat auf ihrem Parteitag 1973 die Zuwahl von Persönlichkeiten durch das Gremium des Rundfunks selbst vorgeschlagen. Starck, Sontheimer, Langenbacher glauben in ihren Gutachten, Zuwahl empfehlen zu sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur von den gesellschaftlich-relevanten Gruppen, sondern auch von solchen „Kräften“ gesprochen. Das Problem, wer auf diese Weise gewonnen werden soll und wer ihn bestellt, erscheint der Prüfung wert. Die Eignung bestimmt sich nach dem Grad der Vertrautheit mit den Problemen der Gesellschaft und des Rundfunks und ihrem Beitrag für eine aktive Öffentlichkeit.

Die Diskussion über die Zusammensetzung der Aufsichtsorgane wird immer dann auf dem rechten Weg sein, wenn sie als Leitgedanken festhält: Demokratie hat ein kritisches Gegengewicht zur politischen Macht nötig, der Rundfunk darf darum nicht dem politischen Mehrheitswillen überlassen werden. Seine Kontrolle muß so geordnet sein, daß in seine Organe vor allem diejenigen berufen werden, die ihre Aufgabe in diesem Sinn verstehen. Dies sind aber nicht in erster Linie treue Gefolgsleute führender Abgeordneter, sondern solche, die der parteigebundenen Politisierung entgegenwirken wollen und können, sich publizistischen Argumenten, auch wenn sie unbequem sind, nicht verschließen. Die Vielzahl wahlberechtigter Gruppen wird das gebotene breite Spektrum am ehesten herstellen. Die gerechte Auswahl ist hier kein größeres Wagnis als überall dort, wo in der Demokratie das Spiel der Kräfte in Gang ist und gehalten werden muß. Das Rechenwerk, ob der Katalog stimmt, mag nie ganz aufgehen. Das soll uns aber nicht verdrießen; kein Repräsentantengremium ist eine Ideallösung. Der Katalog stimmt, wenn er die für die Demokratie unentbehrliche Funktion der Gewaltenteilung gewährleistet, weil die Personalkörperschaften, die Repräsentanten des kulturellen Lebens ihre dienende Rolle als Glieder der Gesellschaft spielen können, das öffentliche Gespräch führen, das der Rundfunk stets sein muß.