

Dezember 2020 / Historische Kommission der ARD

Warum öffentlich-rechtlich?

Geschichte - Grundlagen - Perspektiven des
Rundfunks in Deutschland

Warum gibt es überhaupt öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Wer heute vom Rundfunk spricht, weiß, dass es öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk gibt. Er kennt die sog. duale Rundfunkordnung, in der beide seit Mitte der 1980er Jahre ihren Platz haben. Aber warum gibt es eigentlich öffentlich-rechtlichen Rundfunk und warum ist er so organisiert, wie wir ihn heute antreffen? Welchen Auftrag hat er? Und brauchen wir ihn heute in der digitalen Welt mit ihren schier unendlichen Informationsmöglichkeiten noch? Diese Fragen sind auch heute noch für das Verständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seines Auftrags sehr relevant. Weil dieser Auftrag, der für die Gegenwart und Zukunft verbindlich ist, bei der Errichtung der Rundfunkanstalten zugrunde gelegt wurde, ist es zwingend erforderlich, die Geschichte des Rundfunks zu vergegenwärtigen. Jeder, der heute, sei es als Mitarbeiter, sei es in dessen Gremien, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätig ist, sollte die Hintergründe seiner Errichtung kennen und sich bei seiner Arbeit immer wieder daran erinnern. Denn sie haben an Aktualität nichts verloren.

Daher lohnt es sich, wie der frühere Generaldirektor der englischen BBC und Präsident der europäischen Rundfunkunion, Tony Hall, auf einer Veranstaltung zu »70 Jahre Demokratie – 70 Jahre Rundfunk« im April 2019 sagte, auf die **Historie und damit auf die Gründungsprinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** zurückzublicken.

Ausgangspunkt dafür waren in Deutschland die **extrem negativen Erfahrungen mit der regierungsabhängigen und gleichgeschalteten Reichsrundfunkgesellschaft in der Zeit des Nationalsozialismus**, die von Hitler und Goebbels für ihre faschistischen Zwecke eingesetzt und gesteuert wurde, um auf diese Weise die Bevölkerung gezielt einseitig und falsch zu informieren und zu beeinflussen.



Werbung für den Volksempfänger, 1930er Jahre

Leider gibt es solche Rundfunksysteme in vielen Staaten der Welt immer noch. Die Unabhängigkeit des Rundfunks muss auch in unserer Zeit immer wieder verteidigt werden.

Wie fing Rundfunk eigentlich nach dem 2. Weltkrieg an?

Schauen wir zurück. Es gab zunächst vier Besatzungszonen, die amerikanische, die britische, die französische im Westen und die sowjetische Zone im Osten Deutschlands.

Die Länder und nicht der Bund sollten für die Rundfunk-Gesetzgebung zuständig sein. Sie sind es aufgrund der damaligen Entscheidung, die ins Grundgesetz übernommen wurde, noch heute. Und dieser Rundfunk sollte unabhängig vom Staat und von Parteien sein: Nie wieder Staatsrundfunk war die klare Ansage und zwar in jeder Hinsicht. Und gerade deshalb sollte die Aufsicht über den Rundfunk nicht der Staat haben. Den Regierungen und Parlamenten in den westlichen Ländern gaben die Alliierten den Auftrag, entsprechende Rundfunkgesetze nach ihren, den Prinzipien der Alliierten zu erlassen.

Die West-Alliierten waren übereinstimmend der Auffassung, dass der Rundfunk prinzipiell im öffentlichen Interesse liegt, er also Aufgaben wahrzunehmen hat, die für die Allgemeinheit und die noch junge Demokratie von unverzichtbarer Bedeutung sind.



Karte über die Einteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen

Gleich nach dem 2. Weltkrieg übernahmen die West-Alliierten den Rundfunk in Deutschland in ihren drei Zonen. Es war ihr primäres Anliegen, und sie betrachteten es als wichtige Aufgabe, dafür zu sorgen, dass nie wieder eine solche Indoktrination und Bevormundung der Bevölkerung durch den Rundfunk entstehen darf wie in der Zeit des Nationalsozialismus. Ihre zentralen Ziele: Entnazifizierung, Demokratisierung und Dezentralisierung. Aus diesem Grunde wurde auch ganz bewusst **kein bundesweiter zentraler Rundfunk** installiert, sondern eine **föderale Rundfunklandschaft** geschaffen.



Lucius D. Clay, US-Militärgouverneur

In einem Befehl des amerikanischen Militärgouverneurs Lucius. D. Clay vom 21. November 1947 werden diese Grundsätze bestätigt. Darin heißt es: *»Es ist die grundlegende Politik der US-Militärregierung, dass der entscheidende Einfluss auf die Mittel der öffentlichen Meinungsbildung, wie Presse und Rundfunk, diffus verteilt werden soll und von jeder Regierungseinwirkung freigehalten werden muss.«*

Rundfunk im Dienst der Schaffung einer freien, friedliebenden Demokratie in einem Deutschland als geachtetes und sich selbst achtendes Mitglied in der Familie der Nationen: Das war die Devise. Er sollte ein unabhängiges und objektives Informations- und Kommunikationssystem sein, das **von allen** und nicht von bestimmten Menschen und Gruppen **finanziert und transparent kontrolliert wird**. Er sollte **unabhängig von den Wünschen irgendeiner Partei, von Interessengruppen, eines Glaubens oder von bestimmten Weltanschauungen und kein Werkzeug der Regierung sein**. Der Rundfunk sollte in freier, offener und furchtloser Weise dem ganzen Volk dienen und Meinungsvielfalt gewährleisten, d. h. ein umfassendes Meinungsspektrum abbilden, die unterschiedlichen Standpunkte widerspiegeln und so dafür sorgen, dass alle Stimmen und Perspektiven gehört werden. Genau diese dienende Funktion hat das Bundesverfassungsgericht später in seinen wegweisenden Rundfunkurteilen immer wieder bestätigt und unterstrichen.

10 Gebote für den Rundfunk

Vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen aus dem Nationalsozialismus und der Judenverfolgung und -vernichtung veröffentlichten die Amerikaner schon im Mai 1946 den »Amerikanischen Entwurf zu einer Erklärung über Rundfunkfreiheit in Deutschland«, die sogenannten 10 Gebote für den Rundfunk.

Diese sind so interessant, dass sie im Folgenden wiedergegeben werden sollen. Denn zum Teil findet man sie heute noch in den Rundfunkgesetzen. Sie haben uneingeschränkt Geltung:

Das deutsche Rundfunkwesen wird seine nunmehr hergestellte Unabhängigkeit aufrechterhalten. Es wird sich nicht den Wünschen oder dem Verlangen irgendeiner Partei, irgendeines Glaubens oder irgendeines Bekenntnisses unterordnen. Es wird weder direkt noch indirekt eine Schachfigur der Regierung werden, noch wird es das Werkzeug einer besonderen Gruppe oder Persönlichkeit sein, sondern es wird in freier, gleicher, offener und furchtloser Weise dem ganzen Volke dienen. Die einzige Sache, die der deutsche Rundfunk verfechten wird, wird die Sache der Gerechtigkeit und die gemeinsame Sache der Menschheit sein. Bei gewissenhafter Einhaltung dieser allgemeinen Grundsätze verpflichtet sich die Leitung jedes einzelnen Senders auch jeder zukünftigen Rundfunkgesellschaft:



»Erklärung über Rundfunkfreiheit in Deutschland«:
Deckblatt der »10 Gebote für den Rundfunk« 1946

1. Den Vertretern der hauptsächlichsten religiösen Bekenntnisse, die den Wunsch äußern, gehört zu werden, eine angemessene Sendezeit einzuräumen.
2. Den Vertretern der verschiedenen Richtungen bei strittigen Fragen von allgemeinem öffentlichen Interesse die gleiche Länge der Sendezeit zu gewähren.
3. Den Vertretern der gesetzlich zugelassenen Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber das Recht auf die gleiche Länge der Sendezeit zu garantieren.
4. Allen politischen Parteien, die auf regionaler oder breiterer Basis zugelassen sind, während ihrer Beteiligung an örtlichen sowie Landes- oder zukünftigen Reichswahlen die gleiche Länge der Sendezeit einzuräumen.
5. Den festangestellten Sprechern, Kommentatoren oder Programmverfassern nicht zu gestatten, bei Sendungen, an denen sie beteiligt sind, ihre Namen zur Werbung für irgendeine politische Partei herzugeben.
6. Die ganze Berichterstattung auf ein hohes Niveau wahrheitsgetreuer Objektivität an Inhalt, Stil und Wiedergabe einzustellen und bei Nachrichtensendungen jede offene oder versteckte Kommentierung zu unterlassen.
7. Bei Nachrichtenübermittlungen soweit wie möglich ausschließlich Material zu benutzen, das von freien und unabhängigen Nachrichtenagenturen oder aus solchen Quellen stammt, von denen man annehmen kann, dass sie einen objektiven Standpunkt einnehmen, und es in unmissverständlicher Weise erkennen lassen, wenn Nachrichten übermittelt werden, deren Ursprung nicht als frei, unabhängig und unbeeinflusst festgestellt werden kann.
8. Demokratisch gesinnten Kommentatoren und Vortragenden das Recht zur Kritik an Ungerechtigkeiten, Missständen oder Unzulänglichkeiten bei Persönlichkeiten oder Amtsstellen der öffentlichen Behörden und der Staats- oder Reichsregierung mit allen verfügbaren Mitteln zu gewährleisten und zu sichern.

9. Keine Sendung zu gestatten, die irgendwie Vorurteile oder Diskriminierung gegen Einzelpersonen oder Gruppen wegen ihrer Rasse, Religion oder Hautfarbe verursachen können.

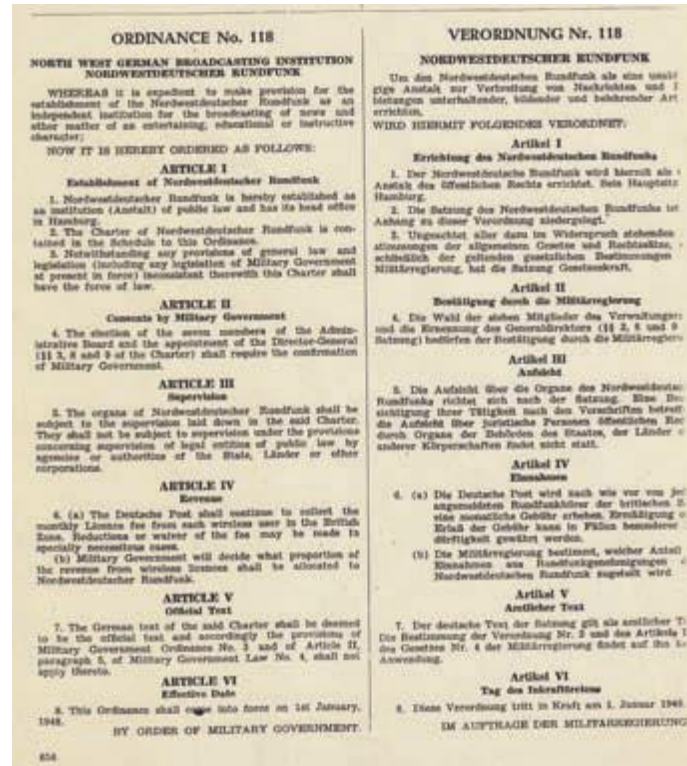
10. Zu verhindern, dass der Sender Gedanken oder Begriffe verbreitet, die in grober Weise gegen die moralischen Gefühle großer Teile der Zuhörerschaft verstoßen würden.

Interessant ist auch der Satz, der im Zusammenhang mit den 10 Punkten formuliert wurde: *»Ein Mensch, der die Wahrheit fürchtet oder neue Methoden, der nicht bereit ist, alles anzupacken, sollte nicht im Rundfunk arbeiten.«*

Wie sah die Gesetzgebung aus?

Nur recht kurz wurde die Frage erörtert, welche Rechtsform die neuen Rundfunksender haben sollen. Privatrechtliche Organisationen wie GmbH, AG oder KG schieden rasch aus, weil damit nicht die erforderliche Unabhängigkeit gewährleistet werden konnte. Aus den genannten Gründen wurde der Rundfunk nach dem Vorbild der BBC **öffentlich-rechtlich** und **staatsunabhängig** organisiert, was damals schwer in die Köpfe deutscher Politiker und Juristen zu bekommen war. Eine öffentlich-rechtliche Institution musste nach damaligem deutschen Verständnis doch der Fach- und Rechtsaufsicht des Staates unterliegen, also kontrolliert und notfalls auch gesteuert werden können! Dementsprechend und allen historischen Erfahrungen zum Trotz strebten nach dem Krieg alle möglichen Stellen – Länder, Parteien, später die Bundesregierung, aber auch Gewerkschaften, Kirchen und Interessengruppen – danach, den Rundfunk maßgeblich zu beeinflussen. Und das, obwohl allen die üblen, höchst gefährlichen Wirkungen einer Reglementierung des Funks durch Partei und Staat in der Zeit des Nationalsozialismus noch präsent war. Dabei hielten sich alle inzwischen ohne Zweifel für überzeugte Demokraten.

Die britischen Besatzungskräfte errichteten in ihrer Zone länderübergreifend den Rundfunk nach britischem Vorbild der BBC, also eine zentrale Organisation, und erließen mit der Verordnung Nr. 118 das Statut für den Nordwestdeutschen Rundfunk (NWDR), das am 1. Januar 1948 in Kraft trat. Der NWDR war für Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein zuständig.



Durch die Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung, die am 1. Januar 1948 in Kraft tritt, wird der Nordwestdeutsche Rundfunk – nach dem Vorbild der BBC – als erste öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt im Nachkriegsdeutschland lizenziert.



Erstes Pausenzeichen des Deutschen Fernsehens

Der Chief Controller für den Rundfunk in der britischen Besatzungszone, Hugh Carleton Greene, der der erste Generaldirektor des NWDR wurde, erklärte in ähnlichem Geist wie die Amerikaner am 29.10.1946:

»Es ist klar, dass eine der Aufgaben der nächsten Monate und Jahre sein wird, die Unabhängigkeit des Rundfunks sicherzustellen. Ich meine die Unabhängigkeit gegenüber den einzelnen politischen Parteien und gegenüber etwaigen zukünftigen Regierungsstellen. Denn dieser Sender darf niemals ein Parteiensender werden oder ein Regierungssender oder das Sprachrohr kommerzieller Interessen.

Wenn ich die Politik eines solchen Senders in zwei Worten zusammenfassen kann, dann sind es Sachlichkeit und Objektivität auf allen Gebieten. Und das bedeutet nicht, dass man langweilig zu sein braucht.«



Hugh Carleton Greene, erster Generaldirektor des NWDR

Und bei seinem Abschied am 15. November 1948 warnte er:

»Die Gefahren einer parteipolitischen Einflussnahme sind etwas versteckter und heimtückischer, und es gibt wahrscheinlich in allen Parteien kurzsichtige Menschen, die für die eigene Partei die Vorherrschaft im Rundfunk wünschen. Nun, ich vertraue fest darauf, dass der Generaldirektor und die Mitglieder des Verwaltungsrats... die Unparteilichkeit des NWDR... zu wahren wissen. Kritik von Seiten der politischen Parteien ist etwas sehr Gesundes und nur zu begrüßen. Ich hoffe, es wird niemals dazu kommen, dass der Vorsitzende der SPD aufhören wird, vom ›Nordwestdeutschen CDU-Rundfunk‹ zu sprechen und der Vorsitzende der CDU vom ›Nordwestdeutschen Roten Rundfunk‹.«

Das war sehr vorausschauend, wie die spätere Geschichte gezeigt hat!

Welche Interessen hatten die Amerikaner und Franzosen?

In der amerikanischen und französischen Besatzungszone verliefen die Entwicklungen ähnlich; den Amerikanern war allerdings eine dezentrale Ordnung des Rundfunks in jedem Land ihrer Zone wichtig. So sorgten sie in ihren Besatzungszonen für die Gründung von fünf eigenständigen Sendern. Die Militärregierung war auch nur bereit, solche Rundfunkgesellschaften zu genehmigen, die vom Volk durch Vertreter aller Schichten überwacht werden konnten. Der Rundfunk sollte Meinungsfreiheit garantieren und die Möglichkeit für alle Gruppen, ihre Meinung offen und ungehindert zu äußern.

Das zu akzeptieren war allerdings unverändert schwer für die deutschen Politiker. Sie vertraten die Auffassung, die gewählte Vertretung des Volkes seien einzig und allein die Parlamente, denen es deshalb zukomme, auch den Rundfunk zu kontrollieren. Im Endeffekt hätten also jene die Rundfunkanstalten kontrolliert, über die in den Programmen pflichtgemäß auch kritisch berichtet worden wäre. Entsprechend sahen auch die ersten deutschen Gesetzentwürfe aus, die aber auf Ablehnung der Alliierten stießen, die nach dem Grundsatz handelten, dass die Gesellschaft mehr ist als der Staat. Die Gesetze der schließlich in der Zeit von 1948 bis 1949 gegründeten Sender Hessischer Rundfunk, Bayerischer Rundfunk, Radio Bremen, Süddeutscher Rundfunk und Südwestfunk, die alle 1949 in deutsche Hände übergeben wurden, kamen erst auf massiven Druck der Amerikaner und Franzosen zustande und atmeten deutlich

die bereits erwähnten Prinzipien der Besatzungsmächte. Dies spiegelte sich auch in der Besetzung der Rundfunkgremien wider, die die Landesregierungen mit deutlich mehr staatsnahen Mitgliedern besetzen wollten, was aber von den Alliierten nicht akzeptiert wurde. Denn nach deren Vorstellungen sollte der Rundfunk von der Gesellschaft, d.h. von deren vielfältigen Kräften und eben nicht vom Staat kontrolliert werden.

Der erste Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung für das hr-Gesetz im Jahre 1948 enthielt noch den Passus: »Der hr unterliegt der Staatsaufsicht«. Dagegen gab es aber ein klares Veto der Amerikaner. In Hessen setzten die Amerikaner den Landtag massiv unter Druck, der in wenigen Wochen das hr-Gesetz in einem heute noch lesenswerten, konstruktiven Diskussionsprozess beriet und dieses dann am 15. September 1948 verabschiedete. Es hieß im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Regierung gleich in § 1: »Der hr unterliegt **nicht** der Staatsaufsicht.«

Ähnliche Entwicklungen gab es auch in den anderen Ländern der amerikanisch und französisch besetzten Zonen.

Der hessische Ministerpräsident Christian Stock hielt bei der Übergabe des durch Gesetz vom 2. Oktober 1948 errichteten hr von US-Militär-Gouverneur General Lucius D. Clay an den ersten hr-Intendanten Eberhard Beckmann am 28. Januar 1949 eine Rede. Er schloss diese wie folgt:

»Hüten Sie aber auch den Äther, eines der heiligsten Güter eines Volkes; vor allem die Freiheit, unter der Sie selbst arbeiten können! Schenken Sie dem Geist der Freiheit und Demokratie Gehör. Wenn Sie einem Geist Gehör schenken, der Freiheit und Demokratie töten will, müssen Sie wissen, dass Sie sich und Ihrem Volke damit den Untergang bereiten. Sie dienen keiner Partei, Sie dienen keiner Sekte, Sie dienen keiner Gruppe von Parteien, Sie dienen dem ganzen Volke. Ihr schärfster Kampf muss daher denen gelten, die die demokratische Freiheit und den Frieden der Welt zu stören versuchen.«

Dieser Appell und diese Warnung gelten heute, über 70 Jahre später, mehr denn je.

Aber: Keineswegs herrschte große Begeisterung über die Rundfunkpolitik der Alliierten bei allen deutschen Politikern.

In krassem Gegensatz dazu stand das Unverständnis des liberalen Ministerpräsidenten von Württemberg-Baden, Reinhold Maier, das dieser am 22. Juli 1949 im Stuttgarter Landtag bei der Beratung des unter massivem Druck der Amerikaner zustande gekommenen SDR-Gesetzes zum Ausdruck brachte und das stellvertretend für viele deutsche Politiker stand:

»Der deutsche Standpunkt konnte sich nur unter Bedenken der Auffassung anschließen, dass eine Radiostation im Grunde niemandem gehöre, dass niemand eine Verantwortung trage, dass niemand einen Einfluss auszuüben habe. Wir waren der Ansicht, dass irgendjemand der Träger eines solchen Unternehmens sein müsse. Wir haben uns der höheren Einsicht gefügt und warten nunmehr das Ergebnis des Experiments ab. Die Bevölkerung hält die Regierung, wie wir immer wieder erfahren, für das verantwortlich, was beim Stuttgarter Rundfunk vorgeht... Die Regierung ist einfacher Zuhörer wie das Volk und freut sich dieser demokratischen Rolle. ... Das Rundfunkgesetz setzt die Landesregierung auf diesem Gebiet in den Ruhestand.«

Den Auftrag formulierte das Gesetz über den Süddeutschen Rundfunk in § 2 der Satzung des SDR sehr nachdrücklich und eindrucksvoll:

»(1) Auf dem Weg zur Schaffung eines freien, demokratischen und friedliebenden Deutschland, das wiederum seinen Platz in der Familie der Nationen als geachtetes und sich selbst achtendes Mitglied einnehmen wird, muss das deutsche Rundfunkwesen mit allen Kräften bemüht sein, ohne Kompromisse sich der Förderung der menschlichen Ideale von Wahrheit, Toleranz, Gerechtigkeit, Freiheit und Achtung vor den Rechten der individuellen Persönlichkeit zu widmen.

(2) Zu diesem Zweck wird das deutsche Rundfunkwesen seine Unabhängigkeit aufrechterhalten. Es wird sich nicht den Wünschen oder dem Verlangen irgendeiner Partei, eines Glaubens, eines Bekenntnisses oder bestimmter Weltanschauungen unterordnen. Es wird weder mittelbar noch unmittelbar ein Werkzeug der Regierung, einer besonderen Gruppe oder einer Persönlichkeit sein, sondern in freier, gleicher, offener und furchtloser Weise dem ganzen Volke dienen.

(3) Der Rundfunk wird allein die Sache der Gerechtigkeit und die gemeinsame Sache der Menschen verfechten.«

Die großen Vorbehalte gegen die Rundfunkpolitik der Alliierten bestanden indes auch weiterhin. Dies belegt u.a. ein Zitat aus einer Rede von Bundeskanzler Konrad Adenauer, der schon im Wahlkampf 1949 den öffentlich-rechtlichen

Rundfunk pauschal angegriffen und vom »roten« NWDR gesprochen hatte. Er führte aus: *»Ich möchte auf Ihren Beifall eingehen und auf das Wort Rundfunk, meine Freunde. Das ist eine Hinterlassenschaft der englischen Besatzung aus der ersten Zeit ihrer Besatzung. Damals glaubte sie, sie würde demokratisch handeln und der Demokratie helfen, wenn sie die öffentliche Meinung möglichst in die Hände der SPD gebe. Und an dieser harten Nuss knabbern wir jetzt noch, und ich hoffe, dass diese Nuss doch noch geknackt wird.«*

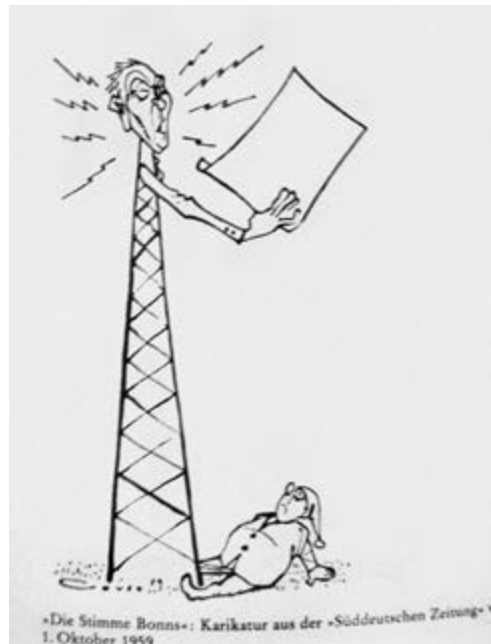
Wie unabhängig ist der Rundfunk?

Der wiederholte Versuch der Bundesregierung im Jahre 1953 und bis 1959 ein Bundesrundfunkgesetz auf den Weg zu bringen, was lediglich am massiven Widerstand der Länder, die ihrerseits die Zuständigkeit in Sachen Rundfunk reklamierten, scheiterte, ist ein weiterer Beleg dafür. Lediglich für Hörfunksendungen ins Ausland und in die DDR wurde am 2. Dezember 1960 das »Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts« verabschiedet, mit dem die Deutsche Welle und der Deutschlandfunk geschaffen wurden. Das genügte Adenauer aber noch nicht; er wollte neben dem ersten Deutschen Fernsehen der ARD, das ihm zu links orientiert war, ein zweites Fernsehprogramm einführen. Ebenfalls 1960 versuchte er dafür dann einen neuen Anlauf mit der von ihm und dem Bundesjustizminister als Gesellschafter gegründeten »Deutschland-Fernsehen GmbH«, wurde aber ein Jahr später vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im legendären und bis heute relevanten 1. Rundfunkurteil gestoppt.



Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH 1960 in Bonn. Für die Bundesregierung unterzeichnete Bundeskanzler Konrad Adenauer den Gesellschaftsvertrag.

Seither ist klargestellt, dass Rundfunk Ländersache ist. Die Bundesregierung hielt und hält sich seitdem daran, dass sie im Rundfunk keine Gesetzgebungskompetenzen besitzt.



»Die Stimme Bonns«: Karikatur aus der Süddeutschen Zeitung vom 1. Oktober 1959

Aus diesen politischen Entwicklungen wurde deutlich, dass für viele nach wie vor die sogenannte »4. Gewalt«, also Rundfunk, aber auch Presse, ein ungeliebtes Kind war und man sich schwer damit tat, eine von der Politik unabhängige Kontrolle zu akzeptieren.

Es verstärkten sich in den 1950er und 1960er Jahren wieder Tendenzen, die »jüngeren« Rundfunkanstalten mit Hilfe einer veränderten Verfassung in größere Nähe zum Staat und in

stärkere Abhängigkeit von den herrschenden parteipolitischen Kräften zu ziehen. So etwa bei der Neuregelung der Rechtsgrundlagen für den SWF 1952, anlässlich der die ARD-Mitglieder ihre »warnende Stimme« für einen freien und unabhängigen Rundfunk erhoben. Dies wurde auch besonders anlässlich der Teilung des NWDR in NDR und WDR bei der Schaffung des WDR-Gesetzes 1954 deutlich, das noch vor dem Wegfall des alliierten Vorbehalts im Zusammenhang mit der Souveränität der Bundesrepublik im Mai 1955 und auch noch vor der Aufhebung der bis dahin noch geltenden britischen Verordnung Nr. 118 auf den Weg gebracht wurde. Der 21-köpfige Rundfunkrat wurde vom nordrhein-westfälischen Landtag mit der damaligen Mehrheit der CDU nach Verhältniswahlgrundsätzen gewählt und setzte sich aus neun der CDU, acht der SPD, drei der FDP und einer dem Zentrum angehörenden Personen zusammen. Auch im Verwaltungsrat regierte die Politik: Er bestand aus jeweils drei Mitgliedern von CDU und SPD und einem der FDP. Die zunächst im Gesetzentwurf enthaltene Bestimmung, dass ihm nur zwei Mitglieder des Landtags angehören dürfen, wurde gestrichen. Es war kein Wunder, dass der britische Hohe Kommissar die erforderliche Aufhebung der noch in Kraft befindlichen britischen Verordnung Nr. 118 »nur ungern« zum 1. Februar 1955 bestätigte. Obwohl die Presse diese Vorgänge und die gut arrangierten interfraktionellen Absprachen im Düsseldorfer Landtag heftig kritisierte, machten diese später im Jahre 1961 bei Gründung und Konstituierung der Organe des ZDF Schule.

1967 gab es dann einen rundfunkpolitischen Eklat im Saarland. In einer Nacht- und Nebelaktion wurde am 7. Juni 1967 von CDU, SPD und FDP im Hauruckverfahren eine Ergänzung des saarländischen Rundfunkgesetzes in den saarländischen Landtag eingebracht und verabschiedet, mit der erstmals in der Geschichte des Rundfunks nach dem 2. Weltkrieg privates Fernsehen ermöglicht werden sollte. Innerhalb eines einzigen Tages wurde das Gesetz, von dem auch der saarländische Ministerpräsident überrascht wurde, in 1., 2. und 3. Lesung beschlossen. Die Anteile am Grundkapital der daraufhin ins Leben gerufenen AG hielten zu 58% CDU, SPD und FDP aus dem Saarland und Rheinland-Pfalz. Weitere Anteile hielten Banken, eine Verlegergruppe aus dem Saarland und Rheinland-Pfalz sowie eine französische Finanzgruppe. Ziel der beteiligten Parteien war hauptsächlich, mit den erhofften Gewinnen aus privatem Fernsehen Geld für ihre Parteikassen zu verdienen. Es entstand ein heftiger rundfunkpolitischer Wirbel, in dem einige Ministerpräsidenten und auch ARD und ZDF scharfe Kritik an dem Gesetz übten. Im Juli 1967 erklärte die Ministerpräsidentenkonferenz, »dass die wirtschaftliche Betätigung politischer Parteien im Rahmen des kommerziellen Fernsehens im Hinblick auf ihren demokratischen Auftrag unerwünscht ist« und sie nach wie vor der Auffassung sei, »dass ein kommerzielles Fernsehen, das sein Programm allein am Gewinn ausrichtet, große Gefahren in sich birgt.« Kurz darauf wurden aufgrund der breiten Kritik die Aktivitäten der neuen Fernseh-AG jedoch eingestellt.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist insgesamt festzustellen, dass sich – abweichend von den Maximen der Alliierten – die restaurative Vorstellung ausbreite, Monopol und öffentliche Aufgabe des Rundfunks bedürften der Kontrolle durch den Staat; die einzige von der Verfassung legitimierte Vertretung des ganzen Volkes aber sei das Parlament. Diese Entwicklung zum Typ des staatlich-politischen Rundfunkrats setzte sich bei der Novellierung vieler Rundfunkgesetze durch und zeigte sich in der Causa Brender beim ZDF, als der hessische Ministerpräsident Roland Koch als Mitglied des ZDF-Verwaltungsrats zusammen mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber Ende 2009 die Wiederwahl von Chefredakteur Nikolaus Brender verhinderte. In der daraufhin von der SPD angestregten Normenkontrollklage gegen die im ZDF-Staatsvertrag getroffenen Regelungen über die Zusammensetzung des ZDF-Fernseh- und Verwaltungsrats sprach das BVerfG 2014 ein klares Machtwort und erklärte die Zusammensetzungen beider Gremien wegen zu großen Staatseinflusses für verfassungswidrig.



Als erster kommerzieller TV-Anbieter sendete Radio Luxemburg (RTL) ab Januar 1984 ein deutschsprachiges Fernsehprogramm in die Bundesrepublik Deutschland.

Aufgrund dieses – längst fälligen – Urteils mussten alle Rundfunkgesetze und Staatsverträge im einen Fall mehr und im anderen Fall weniger stark überarbeitet werden; im letzteren Fall waren es die Gesetze, die sich noch eng am amerikanischen Vorbild orientierten, wie z. B. das hr-Gesetz.

Mitte der 1980er Jahre wurde schließlich die duale Rundfunkordnung, das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk, durch Verabschiedung privater Rundfunkgesetze eingeführt. Damals gab es immer wieder Stimmen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk für obsolet erklären oder ihn zumindest auf eine »Restversorgung« im Bereich der Hochkultur stützen wollten. Auch dem trat das BVerfG mit seiner Grundversorgungs-Rechtsprechung in den 1980er Jahren entgegen und erklärte, der dynamische Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasse eine Vollversorgung mit allen Genres von Information über Bildung, Kultur und Unterhaltung.

Dies zeigt:

Ohne die nachhaltigen Vorgaben der Briten und Amerikaner, die heute – im Gegensatz zur Zeit nach dem Krieg – nicht mehr als aufoktroziert angesehen werden, sondern Teil unseres Demokratieverständnisses geworden sind, hätten sich weder das Grundgesetz noch der Rundfunk in der gegebenen Weise bewähren können. Die Grundsätze der Alliierten für den Rundfunk gelten auch heute noch weitgehend und wurden vom Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von wegweisenden Rundfunkurteilen betätigt. Gerade in unseren Zeiten ist ein unabhängiger, staatsfreier öffentlich-rechtlicher Rundfunk, den der Rundfunkrechtler Prof. Fritz Ossenbühl Ende der 1970er Jahre als »Leistung in treuhänderischer Freiheit« bezeichnete, zwingend erforderlich. Dieser dient niemand anderem als uns allen, weil unser Gemeinwesen durch Kommunikation gebildet wird, ohne die eine Demokratie nicht möglich ist. Und unseren Politikern, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk regeln, muss klar sein, dass dieser der Gesellschaft und nicht der Politik dient. Man muss ihnen genau den Blick abverlangen, den Ministerpräsident Christian Stock 1949 hatte: Es geht um unsere Gesellschaft.

Diesen Auftrag des Rundfunks müssen aber, wie der Vorsitzende der Historischen Kommission der ARD anlässlich der Veranstaltung »70 Jahre Demokratie – 70 Jahre Rundfunk« im April 2019 sagte, auch all diejenigen im Blick haben, die die Programme gestalten und verantworten; ihre Tätigkeit dient dem Auftrag des Rundfunks für unsere Gesellschaft und seiner Integrationsfunktion. Dies komme in überprüfbaren Leitlinien, in verabredeten Zielen und Programmgrundsätzen, in Überlegungen und Entscheidungen zum Auftrag und zur Struktur, im Nachweis von Ausgewogenheit, Seriosität, Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit zum Ausdruck. Da der Rundfunk nach dem Willen der Alliierten nicht den Parlamenten, sondern den gesellschaftlichen Gruppen überantwortet wurde, erscheine es geboten, dass die gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte die ihnen übertragene Zuständigkeit und Verantwortung deutlich, das heißt bewusst und erkennbar wahrnehmen. Denn Rundfunk sei eine gesellschaftliche Angelegenheit, gesellschaftlich mitbestimmt und kontrolliert und somit gesellschaftlich zertifiziert.

Zutreffend hat der Medienrechtler Prof. Dieter Dörr in epd medien vom 31. Januar 2020 ausgeführt: *»Wir müssen wachsam bleiben, und wir müssen, und das lege ich Ihnen allen ans Herz, immer entschlossen für diese freiheitliche Demokratie eintreten. Denn wenn wir sie mal verloren haben, dann ist es zu spät.«*

Wie entwickelte sich der Rundfunk in der Sowjetischen Besatzungszone?

Auch wenn die Geschichte des Rundfunks in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und der DDR nicht als Beispiel für die Entstehung eines staatsfreien, unabhängigen Rundfunks dienen kann, zeigt die Historie doch gerade, wie wichtig ein freier unabhängiger, nur von den gesellschaftlichen Kräften kontrollierter Rundfunk ist und wie sich staatsgelenkter Rundfunk und Demokratie ausschließen. Darüber hinaus ist die Kenntnis dieser Historie wesentlich für das Verständnis der Herausbildung der Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem Gebiet der neuen Bundesländer nach 1990. Aus diesem Grund werden nachfolgend die wesentlichen Entwicklungen in SBZ und DDR zusammengefasst.

Im Frühjahr 1945 legte die Sowjetunion Leitlinien für die künftige Rundfunkarbeit in Deutschland fest, die im Sinne der Vorstellungen der KPD den »antifaschistischen Parteien« obliegen soll und mit der eine »planmäßige grundlegende Umerziehung des deutschen Volkes im Geiste friedlicher Arbeit und wirklicher Demokratie« beginnen soll. Die ersten Sendungen des Berliner Rundfunks erfolgten am 13. Mai 1945. Am gleichen Tag hatte Walter Ulbricht Hans Mahle mit dem Aufbau des Rundfunkbetriebs beauftragt.

Ab Juni 1945 gab es im Berliner Rundfunk die Sendereihe »Tribüne der Demokratie«, in der Vertreter der in der SBZ zugelassenen Parteien zu Wort kamen. Am 3. Juli 1945 wurde der »Kulturbund zur demokratischen Erneuerung Deutschlands« auf einer Kundgebung gegründet. Es sollten Lehren aus der NS-Zeit gezogen

und eine demokratische Entwicklung gefördert werden. Diese Absicht unterschied sich zu dieser Zeit nicht sehr viel von der der West-Alliierten. Im Dezember 1945 wurde der Rundfunk der »Deutschen Zentralverwaltung für Volksbildung« unterstellt. Noch Anfang 1946 war es Ziel der politischen Sendungen, »dem Hörer die Geschehnisse in der Welt in sachlicher Form ... zu übermitteln, damit er sich endlich eine unbefangene Meinung bilden kann. An erster Stelle steht dabei die Mithilfe des Rundfunks bei der Umgestaltung unseres Landes im Sinne der demokratischen Erneuerung.«



Hörerversammlung des Berliner Rundfunks, am 4. Februar 1948

Dazu stand allerdings der Befehl der sowjetische Militäradministration »Über die Tätigkeit der Sektion Propaganda und Zensur« vom 18. August 1945 in Widerspruch, der angeordnet hatte, dass die »Kontrolle über die Arbeit des Rundfunks sicherzustellen ist und jedes durch den Rundfunk durchgegebene Material einer vorherigen Durchsicht durch die Zensoren unterzogen werden muss.«

Dennoch erklärte der Intendant des Berliner Rundfunks, Max Seydewitz, im August 1946 bei seinem Amtsantritt: »Der Rundfunk kann in unserer Zeit nicht neutral sein, er muss Partei ergreifen... für die demokratische Erneuerung Deutschlands, für die Zusammenarbeit der demokratischen, antifaschistischen Parteien im Kampf um die restlose Ausrottung von Faschismus und Militarismus ... und schließlich für die Bekämpfung aller reaktionären Gefahren, die die Umwandlung Deutschlands in einen demokratischen und friedlichen Staat hindern können«. Kurze Zeit später wurde die Generalintendantur für alle Rundfunksender geschaffen, die Richtlinien für die Rundfunkarbeit vorgab. Mit der Verschärfung des Kalten Kriegs 1948 wurde die Meinungsp pluralität zunehmend eingeengt, die Freundschaft mit der Sowjetunion in den Sendungen propagiert und die Auseinandersetzung »mit den Kriegstreibern im Westen« thematisiert. Der Rundfunk entwickelte sich mehr und mehr zum Sprachrohr des Politbüros und der SED, von demokratischer Erneuerung war nicht mehr die Rede.

Am 1. August 1949 übergab die sowjetische Militäradministration alle Kontrollfunktionen den Rundfunkverantwortlichen in der SBZ, außer der Zensur. Im Oktober 1949 wurde der Intendant des Berliner Rundfunks, Heinz Schmidt, auf Beschluss des Politbüros wegen »nationalistischer Überheblichkeit« (was übersetzt ‚sowjetfeindliche Haltung‘ bedeutete) und »englischer Krankheit« entlassen, weil er zugelassen hatte, dass sich der Berliner Rundfunk auszeichnete, »durch einen absolut schädlichen Hang zur so

genannten Objektivität, der seinen Ausdruck findet in einer geradezu liebevollen Pflege und wörtlichen Zitierung der Verleumdungen und Verdrehungen des Klassengegners«.

Leitende Mitarbeiter erhielten eine strenge Rüge wegen »ideologischer Sorglosigkeit«.

Generalintendant Hans Mahle erklärte die Rundfunkredakteure im November 1949 zu Propagandisten, die zur Festlegung des Staatsbewusstseins beizutragen hätten. Ihre Aufgabe sei es, »durch eine konstruktive Kritik aktiv zu helfen, die Regierungsmaßnahmen durchzusetzen und sie die den Massen näherzubringen«.

Die SED-Führung übte zunehmend mit diktatorisch-bürokratischen Methoden Macht aus und errichtete ein Meinungsmonopol. Rundfunk – im SED-Verständnis »Agitations- und Propagandainstrument« – bekam laut des Verantwortlichen des Sekretariats des SED-Politbüros für Presse und Massenorganisation, Hermann Axen, »Bedeutung als Kommandohöhe im Klassenkampf der Partei, beim Aufbau des Staates und im Kampf gegen den amerikanischen Imperialismus«.

Deshalb sollte »die ideologische Waffe Rundfunk der Arbeiterklasse und Regierung scharf gehalten werden«. In jeder Sendung und in jeder Abteilung des Rundfunks war die Linie der Partei bei der täglichen Arbeit anzuwenden. Das aber fand 1950 Generalintendant Hans Mahle wegen »mangelnder ideologischer Klarheit mancher Mitarbeiter« nicht ausreichend erfüllt. Ein Jahr später wurde Hans Heinz Mahle selbst wegen mangelnder ideologischer Klarheit und unerlaubter Westkontakte entlassen.

Dennoch gab es 1950 auch eine Reihe von basisdemokratischen Maßnahmen und Sendungen, die den Hörern signalisierten, dass man ihre Probleme ernst nahm, darunter z. B. »Der Rundfunk greift ein«, in der von den Hörern gemeldete Missstände dokumentiert und oft verändert wurden.

Am 1. September 1952 wurde das »Staatliche Rundfunkkomitee« als oberste Lenkungsinstanz gegründet und dem Ministerrat unterstellt. Der Rundfunk wurde zentralisiert, die Landessender mussten ihre Eigenprogramme einstellen, weil das bisherige Rundfunksystem es nicht mehr ermöglichen sollte, den »Aufgaben zur Schaffung des Sozialismus in der DDR und den wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen der werktätigen Bevölkerung gerecht zu werden«.

Nach dem Aufstand am 17. Juni 1953 wurde auch der SED bewusst, dass man im Rundfunk etwas ändern müsse. Das Zentralkomitee stellte fest: »Die Arbeit der Parteipresse und des Rundfunks war unbefriedigend. In den Zeitungen

und Sendungen kamen die Massen selbst wenig zu Wort, die Mängel wurden häufig vertuscht, die Zuschriften und Wünsche der Werktätigen missachtet und schöngefärbte Berichte gegeben.« Und in einem Rundfunkkommentarmanuskript von Herbert Gessner für den 2. Juli 1953 hieß es: »Wenn Massen von Hörern unseren Funk nicht verstehen, ist der Funk schuld und nicht der Hörer. ... Und wenn ich mir die Hörerstimmen vergegenwärtige, die wir seit geraumer Zeit gesendet haben, kann ich nur sagen: Das stand nicht unter dem Motto, der Hörer sagt seine Meinung, sondern der Hörer sagt unsere Meinung. Danach wären alle Menschen mit allen Maßnahmen des letzten Jahres einverstanden gewesen. Sie waren es nicht. Wir haben vielfach gesendet, was uns genehm war. Das muss sich ändern.« Dieses Manuskript wurde vom SED-Ideologiesachwalter verändert und am 8. Juli 1953 deutlich entschärft ausgestrahlt, enthielt aber immer noch heftige Kritik an den Radiomachern. Und noch im Juni führte der Rundfunk die neue Sendung »Die Regierung hat das Wort« ein, in der Mitglieder der Regierung Zwiesprache mit dem Hörer hielten.

Im Sommer 1953 wurde die Zentralisierung des Rundfunks zurückgenommen und regionale Sendungen wurden ermöglicht. Aber schon 1954 erklärte der Sendeleiter Arthur Nehmzow zur Bedeutung des neuen Fernsehens: »Mit den neuen propagandistischen und agitatorischen Möglichkeiten des Fernsehens hat es die Werktätigen von der Richtigkeit der Politik von Partei und Regierung zu überzeugen und sie für die Lösung der Aufgaben auf dem Gebiete



Logo der Nachrichtensendung »Aktuelle Kamera«
des DDF – Deutscher Fernsehfunke

des neuen Kurses zu begeistern und zu mobilisieren.« 1957 wurde als Ziel des DDR-Fernsehens formuliert: Es soll zur Wiedervereinigung beitragen, »in dem es insbesondere das Leben im Arbeiter- und Bauernstaat als Vorbild für die anzustrebenden demokratischen Verhältnisse in ganz Deutschland zeigt, die Aktionseinheit der Deutschen Arbeiterklasse fördert und die Machenschaften der westdeutschen Imperialisten und Militaristen entlarvt.« Diese Linie wurde auch 1958 unverändert vertreten. Allerdings nutzten die Bürgerinnen und Bürger das Fernsehen vorwiegend zur Unterhaltung und weniger als publizistisches Medium, wie die Einschaltquoten von 1971 zeigen: Die Hauptnachrichtensendung »Aktuelle Kamera« wurde von 1,8 Mio. Zuschauern gesehen, Spielfilme und Sportübertragungen von sechs bis sieben Mio. Ziel des Programmangebots wurde mehr und mehr, die Zuschauer beim DDR-Fernsehen zu halten und nicht ans Westfernsehen zu verlieren. Aus diesem Grund wurde das DDR-Fernsehen gewollt zum Unterhaltungsmedium, die politischen Magazinsendungen verschwanden mehr und mehr. Es spiegelte damit aber auch die staatlich verordnete Verdrängung der immer sichtbarer werdenden sozialen, politischen und ökonomischen Widersprüche wider.

1963 entstand die Sendereihe »Prisma – Probleme, Projekte, Personen«, die sich zu einer der wenigen Möglichkeiten im Rahmen der engen DDR-Grenzen entwickelte, Missstände landesweit öffentlich zu machen und Lösungen anzubieten. Die Sendereihe konnte über Jahrzehnte 50 Prozent der Zuschauer erreichen, die anderen 50 Prozent schauten ARD oder ZDF.

Im April 1964 unterstrich Walter Ulbricht den Anspruch der SED, das Fernsehen als Instrument der Massenpropaganda und der Massenagitation zu nutzen. Diesen Anspruch gab die SED erst kurz vor der Wende 1989 auf.

Nach dem Prager Frühling 1968 sorgte die DDR-Führung dafür, dass sie sogar noch in laufende Nachrichtensendungen eingreifen konnte, obwohl die Propagandaabteilung des ZK die Programmabläufe jeden Tag in allen Einzelheiten abstimmt. Entsprechend griff am 5. Oktober 1989 Erich Honecker persönlich in den Sendeablauf ein und ließ befehlen, dass alle kritischen Fragen für die um 20 Uhr geplante Sendung »Das Donnerstagsgespräch« zu unterbleiben hätten, obwohl die Zuschauer dazu zuvor in den Medien extra aufgefordert worden waren. Als kurz vor dem Mauerfall ausgerechnet der – Mitte der 1940er Jahre noch im Westen bei der BBC und danach beim NWDR tätige – stets linientreue Chefkommentator und Chefideologe des DDR-Fernsehens, Karl-Eduard von Schnitzler, zum Ärger der Regierung die Massenflucht von DDR-Bürgern ansprach, wurden in der Senderegie zusätzliche Sicherungsmaßnahmen eingebaut, um solche gegen



Karl-Eduard von Schnitzler (Chefkommentator des DDR-Fernsehens) beim Verfassen eines Sendemanuskripts in der Nachrichtenredaktion.

die Interessen des Zentralkomitees verstoßen- den Vorfälle zu verhindern. Auf Anweisung der SED-Spitze durfte in den Medien über die Massenflucht nichts berichtet werden. Das merkte die Bevölkerung (die ja mehrheitlich Westfernsehen schaute) natürlich, was dazu führte, dass zum 40. Jahrestag der DDR nur noch fünf Prozent die Aktuelle Kamera verfolgten, die niedrigste Einschaltquote ihrer Geschichte.

Unmittelbar vor und nach dem Mauerfall brachte das DDR-Fernsehen viele Sondersendungen, die den gesamten bisherigen Sendeablauf durcheinanderbrachten und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingingen. Auch bisherige Tabuthemen wurden erörtert, und es gab viele Ratgebersendungen, die hohen Zuspruch erfuhren. In diesen Tagen gewann das sich grundlegend wandelnde DDR-Fernsehen viele Zuschauer zurück.

Mit dem Einigungsvertrag wurde 1990 schließlich nach langen Diskussionen entschieden, dass der »Rundfunk der DDR« und der »Deutsche Fernsehfunk« als staatsunabhängige, rechtsfähige Einrichtung von den neuen Bundesländern und Berlin für den Bereich der ehemaligen DDR weitergeführt werden. Diese Einrichtung nach Artikel 36 des Einigungsvertrags hatte die Aufgabe, »die Bevölkerung nach den allgemeinen Grundsätzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Hörfunk und Fernsehen zu versorgen«. Spätestens am 31. Dezember 1991 sollte sie aufgelöst und neue öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in den neuen Bundesländern geschaffen werden. Zunächst wurde der Mitteldeutsche Rundfunk (mdr) und dann der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB) gegründet, der später mit dem Sender Freies Berlin (SFB) zum Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) fusioniert wurde; Mecklenburg-Vorpommern schloss sich dem NDR auf der Grundlage eines novellierten NDR-Staatsvertrags an, der nunmehr für vier Bundesländer zuständig ist.

Wie prägt das Bundesverfassungsgericht die Rundfunkordnung?



Der Erste Senat beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe

Ganz entscheidend hat das BVerfG das Rundfunkrecht in Deutschland geprägt und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in inzwischen mehr als zehn wegweisenden Rundfunkurteilen stets gestärkt, weil es erkannt hat, dass privater, kommerzieller Rundfunk legitimerweise an Gewinnerzielung interessiert ist und daher systembedingt kein umfassendes, vielfältiges Programmangebot bieten kann, das aber für die Meinungs- und Willensbildung in einer Demokratie unverzichtbar ist.

In enger Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG, das wiederholt ausgeführt hat: »Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Artikel 5 Abs.1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet.« heißt es in § 11 des Rundfunkstaatsvertrags (bzw. im § 26 des künftigen Medienstaatsvertrags) zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks:

- (1) *»Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.«*
- (2) *Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.«*

Diese Auftragsbeschreibung kann man sicher als eine Art Grundgesetz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland bezeichnen.

In Zeiten von Fakenews, Social Bots u. ä. ist das Bewusstsein in der Gesellschaft gewachsen, dass der Rundfunk Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist, wie das BVerfG wiederholt festgestellt hat. Der private Rundfunk dürfe nur deshalb so sein wie er ist, solange es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt und dieser seinen umfassenden Auftrag erfüllt, der Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung umfasst, und nicht etwa nur Lückenbüsser für das sein darf, was der private Rundfunk nicht leistet. An dieser Rechtsprechung hat das Gericht bis heute ausdrücklich festgehalten, gerade auch in Zeiten des Internets, das eben nicht wirklich in der Lage ist, Vielfalt zu gewährleisten, weil es mehr und mehr interessen- und algorithmengesteuert ist.

Im Juli 2018 hat das BVerfG entschieden, dass die neue Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den auf den Haushalt bezogenen Rundfunkbeitrag verfassungskonform ist; nur für die Zweitwohnungen dürfen nicht mehr zusätzlich Rundfunkbeiträge erhoben werden. Früher war die Rundfunkgebühr an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts gekoppelt, was nicht mehr praktikabel war und zu mehr und mehr »Schwarzsehen« führte. Das BVerfG hat in Anknüpfung und Fortführung seiner bisherigen, bis 1961 zurückgehenden Rechtsprechung, die mit dem Stopp des Adenauerfernsehens begann und schon damals die hohe Bedeutung des staatsunabhängigen Rundfunks für die Demokratie und freie Information der Bevölkerung hervorhob, Folgendes ausgeführt:

»Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsbildender Vielfalt entspricht. Er hat insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben.... Dieses Leistungsangebot wird durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht in Frage gestellt.

Angesichts dieser Entwicklungen wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu stellen, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.«

Schon rund 30 Jahre zuvor hatte das BVerfG in seinem 6. Rundfunkurteil den von ihm 4. Urteil verwandten Begriff der Grundversorgung konkretisiert, der »weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die Anforderungen an den privaten Rundfunk beschränkt werden könnte, noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privaten Veranstaltern etwa in dem Sinne vor, dass jene für den informierenden und bildenden, diese für den unterhaltenden Teil des Programmangebot zuständig wären. Es muss sichergestellt sein, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und dass im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird. Der Grundversorgungsauftrag lässt sich im dualen System unter den bestehenden Bedingungen nur erfüllen, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht allein in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert ist«.

Soweit das BVerfG, das damit auch die sog. Bestands- und Entwicklungsgarantie sowie eine Finanzierungsgarantie zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfassungsrechtlich abgesichert hat.

Was lernen wir daraus? Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist wichtiger denn je.

Diese Ausführungen bestätigen, dass die Frage »Brauchen wir noch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk« eindeutig bejaht werden muss. Denn der private Rundfunk und kommerzielle Onlineangebote können und wollen den umfassenden Grundversorgungsauftrag nicht leisten; denn diese müssen vor allem Geld verdienen. Deshalb sind auch viele in Politik und Gesellschaft heute der Ansicht, dass man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfinden müsste, wenn es ihn nicht schon gäbe.

Im Medien- und Kommunikationsbericht 2018 der Bundesregierung heißt es: *»Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für einen starken, qualitativ hochwertigen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet einen elementaren gesellschaftlichen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, es gilt ihn weiterhin zu fördern und abzusichern. Das scheinbare Überangebot von Informationen im Netz rechtfertigt dabei keine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das Gegenteil ist der Fall: Das Bedürfnis nach unabhängigen, verlässlichen Informationen und nach Unterstützung bei der Orientierung besteht nicht nur nach wie vor, sondern wächst unter den sich wandelnden Bedingungen weiter an.«*

Schon zuvor kam 1995 die vom Bundespräsidenten einberufene sog. Weizsäckerkommission in ihrem »Bericht zur Lage des Fernsehens« zu dem Schluss, dass die zukünftige Entwicklung der deutschen Medienlandschaft vor allem von der Klärung zweier Probleme anhänge, **»von der Zukunftssicherung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten und von der Sicherung der Vielfalt im kommerziellen Fernsehmarkt.«**

Und im Grundsatzpapier der Kirchen hieß es 1997 sehr vorausschauend: *»Digitalisierung und Datenkompression bewirken einen revolutionären Umbruch sowohl in den Medien als auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen mit weitreichenden Folgen für die Kultur der Kommunikation, für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik, für jeden einzelnen Menschen.«*

Das hat sich mehr als deutlich bewahrheitet! Daher gilt unverändert, was Ministerpräsident Christian Stock vor über 70 Jahren erklärt hat:

»Hüten Sie aber auch den Äther, eines der heiligsten Güter eines Volkes; vor allem die Freiheit, unter der Sie selbst arbeiten können! Schenken Sie dem Geist der Freiheit und Demokratie Gehör. Wenn Sie einem Geist Gehör schenken, der Freiheit und Demokratie töten will, müssen Sie wissen, dass Sie sich und Ihrem Volke damit den Untergang bereiten. Sie dienen keiner Partei, Sie dienen keiner Sekte, Sie dienen keiner Gruppe von Parteien, Sie dienen dem ganzen Volke. Ihr schärfster Kampf muss daher denen gelten, die die demokratische Freiheit und den Frieden der Welt zu stören versuchen.«

Dass dieser Appell keineswegs überholt, sondern aktueller denn je ist, zeigt die Entwicklung in Großbritannien, wo es die BBC – die Mutter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – immer schwerer hat und unter der Regierung von Boris Johnson mehr und mehr in Bedrängnis gerät. Laut seinem Chefberater Dominic Cummings, der schon 2005 die BBC als »Todfeind der konservativen Partei« bezeichnete, »muss die BBC komplett auf den Kopf gestellt werden, ihr Fortbestand sollte Thema einer intensiven und gut finanzierten Kampagne sein, die sich auch auf Whistleblower stützt«, hatte Cummings damals schon gefordert. Und er nannte drei »strukturelle Ziele«: Erstens gehe es darum, »die Glaubwürdigkeit der BBC zu unterminieren«.

Zweitens müsse ein »Äquivalent zu Fox-News«, dem ultrakonservativen und Trump-freundlichen US-Nachrichtenkanal geschaffen und konservative Talkshowformate auch nach US-Vorbild aufgebaut werden. Und drittens müsse »das Verbot politischer Fernsehwerbung« fallen, um den Konservativen im Zweifel Sendeplätze für ihre Botschaften ohne journalistische Analyse oder Kritik zu verschaffen. Und schließlich liebäugelt Cummings mit der Abschaffung der Rundfunkgebühr und einer Umwandlung der BBC in einen Abonnements-Kanal.

In dieser Position findet sich nichts, aber auch gar nichts mehr von den Zielsetzungen, die einst die Alliierten, allen voran der Brite Hugh Carleton Greene, für den Rundfunk und seine Aufgabe für Gesellschaft und Demokratie hatten. Man kann nur hoffen, dass sich diese demokratiefeindlichen Ziele nicht durchsetzen werden.

Es lohnt sich also und ist unverändert wichtig, weiterhin für einen unabhängigen, seinem Auftrag verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu kämpfen!

BILDNACHWEISE

Werbung für den Volksempfänger, 1930er Jahre © INTERFOTO/Friedrich

Karte über die Einteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen © INTERFOTO/Pulfer

Lucius D. Clay, US-Militärgouverneur © akg-images

Durch die Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung, die am 1. Januar 1948 in Kraft tritt, wird der Nordwestdeutsche Rundfunk – nach dem Vorbild der BBC – als erste öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt im Nachkriegsdeutschland lizenziert. © NDR

Erstes Pausenzeichen des Deutschen Fernsehens © WDR/INTERFOTO/TV-yesterday

Hugh Carleton Greene, erster Generaldirektor des NWDR © dpa Picture-Alliance/Press Ass

»Erklärung über Rundfunkfreiheit in Deutschland«:
Deckblatt der »10 Gebote für den Rundfunk«, 1946 © Bayerischer Rundfunk

Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH 1960 in Bonn. Für die Bundesregierung unterzeichnete Bundeskanzler Konrad Adenauer den Gesellschaftsvertrag. © picture-alliance/dpa

»Die Stimme Bonns«: Karikatur aus der Süddeutschen Zeitung vom 1. Oktober 1959

Hörerversammlung des Berliner Rundfunks, am 4. Februar 1948 © IPTC: Herrmann, Werner

Foto mit falscher Unterschrift – nicht MAHLE, sondern:
Karl-Eduard von Schnitzler, Berlin-Adlershof 1959 © IPTC: Krüger, Heinz

Als erster kommerzieller TV-Anbieter sendete Radio Luxemburg (RTL) ab Januar 1984 ein deutschsprachiges Fernsehprogramm in die Bundesrepublik Deutschland. © dpa Picture-Alliance / Roland Witschel

Logo der Nachrichtensendung »Aktuelle Kamera« des DFF –
Deutscher Fernsehfunk © dpa Picture-Alliance/Klaus Winkler

Der Erste Senat beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe © dpa

IMPRESSUM

Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland (ARD)

ARD-Vorsitz: Westdeutscher Rundfunk Köln
Anstalt des öffentlichen Rechts
Appellhofplatz 1
50667 Köln

ARD-Vorsitzender: Tom Buhrow
Layout: LUP AG, Köln
Stand: Dezember 2020

Herausgegeben von:

Historische Kommission der ARD
Geschäftsführende Anstalt / WDR Köln

Verantwortlich

Heinz Glässgen, Stefan Wirtz

Kontakt

Stefan Wirtz, GF Historische Kommission, WDR Köln



BR

HR

MDR

NDR

Radio Bremen

RBB

SR

SWR

WDR