

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

Rüdiger Heimlich

**Begründung und Ausgestaltung des nationalen
Rundfunks**

Reihe Arbeitspapiere

des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Heft 4/1993

Köln, im April 1993

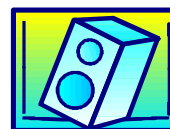
Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 04/93: 3-9803886-2-X

Schutzgebühr 5,- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Rüdiger Heimlich

Begründung und Ausgestaltung des nationalen Rundfunks*

Erinnern wir uns: Als Mauer und Grenzzäune fielen, hatten Rias, DS Kultur und Deutschlandfunk (DLF) ihren Programmauftrag verloren. Sie hätten also eigentlich „abgewickelt“ werden müssen. So wie der Rundfunk der ehemaligen DDR. Rudolf Mühlfenzl gelang dies immerhin innerhalb von eineinhalb Jahren. Rund 9000 Mitarbeiter wurden entlassen.

Es sollte rasch gehen. Schließlich, so wurde argumentiert, durften einige tausend Rundfunk-Mitarbeiter nicht im Ungewissen bleiben, ob sie weiter in öffentlichen Diensten stehen oder sich einen neuen Job suchen müssen. Und auch die Personalbüros der neuen Landesrundfunkanstalten brauchten Planungssicherheit.

In den fünf neugeschaffenen Bundesländern wurden zwei neue Landesrundfunkanstalten geschaffen - ORB und MDR, der NDR wurde zur Vierländeranstalt. Bei uns blieb indessen alles beim Alten. Heute bedauern einige ARD-Intendanten, daß sich die Ministerpräsidenten von Berlin und Brandenburg nicht einigen konnten. Es wurde eine Chance zur Neugliederung der ARD verpaßt: SF8 und ORB hätten in einer Anstalt aufgehen können. Davon war anfangs auch tatsächlich die Rede: Zwei große Mehrländeranstalten hätten es auch getan.

Ausgeklammert wurden damals DLF, Rias und DS-Kultur. An den Besitzstand des Bundes legte Mühlfenzl nicht die Axt an. Warum nicht ? Ich habe die Presseveröffentlichungen der vergangenen Jahre noch einmal durchgesehen. Die einzige Antwort, die ich finden konnte, war: die Anstalten liegen auf Grund ihrer rechtlichen Grundlagen im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Damit wurde die Frage, ob die drei Anstalten nicht auch in die Verteilmasse der ARD gehörten, meist bereits erledigt. Auch die Frage, ob den Menschen in den neuen Bundesländern nicht für eine längere Zeit des Übergangs eine ureigene Stimme im ARD-Konzert, ob ihnen nicht eigene Programme in höchsteigener Regie hätten überbelassen werden können, wurde nur von Betroffenen gestellt. Die Politik antwortete rasch mit nein. Nur keine Experimente. Wir müssen uns integrieren.

* Vortrag, gehalten auf dem Rundfunkökonomischen Kolloquium des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln am 3. Februar 1993



Auflösung und Neuordnung binnen zwei Jahren - das war offenbar nur möglich, weil der Prozeß von Meinungsbildung, Gesetzgebung und parlamentarischer Abstimmung nicht durch das selbstbewußte Auftreten unterschiedlicher Ost-Interessen und deren Vertreter kompliziert wurde. Wie eine solche Komplizierung aussieht, können Sie par excellence beim Nationalen Hörfunk nachvollziehen.

Denken Sie sich zunächst einen großen runden Tisch. Daran sitzen:

- Erstens Die Vertreter der Bundesregierung. Denn die drei Häuser waren und sind bis zur Abzeichnung eines neuen Staatsvertrages Bundesrundfunkanstalten. Sie werden zu zwei Dritteln aus dem Haushalt des Bundesinnenministeriums finanziert. In der Bundesecke also sitzen der Bundesinnenminister und der Bundesfinanzminister.
- Nebenan sitzen zweitens die Vertreter der drei Regierungsparteien: also die medienpolitischen Sprecher der Fraktionen und der drei Parteien.
- Dann folgen drittens die 15 Ministerpräsidenten. Denn der neue nationale Rundfunk wird Ländersache. Diese Länderchefs sind wiederum nur Repräsentanten ihrer Regierungen, also ihrer jeweiligen Koalitionen, Parlamente, Parteien - mit ihrem jeweiligen Tross von Medienreferenten in den Staatskanzleien, den Medienpolitikern der Fraktionen und Parteien. Die Länderchefs wiederum vertreten recht unterschiedliche Landesinteressen oder wie man sagt „Standortinteressen“. Sie können sich vorstellen, daß NRW und Berlin ganz andere Absichten haben als zum Beispiel die Länder Bayern oder Baden-Württemberg.
- Am Tisch sitzen viertens die Vertreter der ARD und des ZDF. Denn die werden den nationalen Rundfunk in ihre körperschaftliche Obhut nehmen. Da sind also die elf ARD-Intendanten, Herr Stolte, der Intendant des Deutschlandfunks, der von Rias Berlin und der von DS-Kultur
- Und zuletzt, ganz zuletzt und tatsächlich außen vor sind da fünftens die Vertreter des Personals der drei Rundfunksender, die Personalräte und ihre Gewerkschaften.

Alle wurden also gehört: Der Bund plädierte von Anfang an für eine eigenständige Anstalt. In den Kontrollgremien sollten die Bonner Regierungsparteien natürlich entsprechend vertreten sein. Der DLF sollte eine



de facto regierungsnah geleitete Anstalt bleiben. Die Ministerpräsidenten waren gespalten. Die Länderchefs aus Hamburg, Sachsen, Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt waren zwischenzeitlich für eine eigenständige Anstalt. Die anderen hielten dagegen, der nationale Rundfunk sei ausschließlich eine Angelegenheit der ARD, das ZDF, das Herr Scharping unterstützte, habe da nichts zu wollen. Die drei Häuser und der ihnen zugesprochene Gebührenaufwand falle also der ARD zu. Das ZDF protestierte: Der nationale Rundfunk sei das logische Pendant zum bundesweiten Fernsehen. Jetzt sei der Zeitpunkt gekommen, dem ZDF das fehlende Hörfunkstandbein zu geben. Man könne sich aber arrangieren: Die ARD übernehme die federführende Leitung über den Deutschlandfunk, das ZDF die Federführung über die beiden Berliner Häuser und ihre Programme. Eine gemeinsame Programmverantwortung, so Stolte, wäre angesichts der Aktualitätserfordernisse des Hörfunks zu schwerfällig. Dem ZDF ging es tatsächlich nur um „Macht und Einnahmen“. Die Vertreter der drei Sender wollten möglichst unabhängig, möglichst ohne Fremdeinfluß auf ihr Programm und ohne Personalverlust am status quo festhalten.

Am 4. Juli 1991 einigten sich die Ministerpräsidenten auf eine gemeinsame Marsch-richtung: die ARD/ZDF-Körperschaft sollte eine Ländereinrichtung zur Veranstaltung von zu der Zeit drei nationalen Hörfunkprogrammen sein. Kein Intendant, sondern ein Geschäftsführer sollte vorstehen. Dieser Kompromißbeschuß wurde in der Presse als „Minimalkonsens“ oder auch „Pauschalbeschuß“ beschrieben. Denn alle der oben Erwähnten wurden in einem größtmöglichen Maße zufriedengestellt. Sowohl der Bund als auch die Länder bekommen ihre Gremienposten, innerhalb der Körperschaft bilden die drei Häuser eine relativ eigenständige Anstalt. Die erhält inzwischen einen Intendanten, zwei Programmdirektoren, zwei Verwaltungen.

Nur mit dem Personalstand tut man sich schwer. Anfangs waren die 1700 Mitarbeiter noch gut genug für das Argument: Arbeitsplätze müssen erhalten werden. Jetzt schachern Bund und Länder um jede Planstelle, um jede Pension und Abfindung, wobei jeder die Zahl der zu übernehmenden Mitarbeiter drückt. Bei allen drei Modellen - Körperschaft, Federführung und Anstaltsmodell - das dürfte klar sein, wäre das Personal ohnehin die einzige frei verhandelbare Position gewesen. - Edmund Gruber mußte gehen, weil er die Dreistigkeit besaß, seinem eigenen Haus zu sagen: Zukünftig kommen wir mit 200 statt 305 Millionen Mark und 750 Mitarbeitern aus. Inzwischen fordern die Länder sogar einen Personalstand von nur 700 Mitarbeitern.



Während die Zahl der Mitarbeiter also stetig reduziert wurde, brachten es Bund und Länder fertig, die Zahl der Gremienposten stetig zu vermehren. Noch im März 1992 einigten sich die Ministerpräsidenten darauf, daß der Hörfunkrat aus 30 Mitgliedern (acht der Länder, zwei des Bundes, acht weitere von den Ministerpräsidenten zu benennende, zwölf der Verbände) bestehen solle.

Der Verwaltungsrat sollte aus 10 Mitgliedern bestehen: (3 von der ARD, drei von ZDF, 2 der Länder und zwei vom Hörfunkrat). Dagegen machte der Bund Front mit dem Hinweis, der Hörfunkrat sei zu staatsnah besetzt. Was der Bund selbst dort zu suchen hat, ist überhaupt nicht nachvollziehbar. Außerdem argumentierte die Bundesregierung: Aufgrund der Zusammensetzung des Verwaltungsrates können ARD und ZDF sich auf einen Besetzungsvorschlag für die Intendanz intern einigen. (Der Intendant nämlich wird auf Vorschlag von drei Fünfteln des Verwaltungsrates vom Hörfunkrat gewählt.) Und da wäre dann ja die Bundesregierung ausgebootet.

Was passierte ? Im Juni einigten sich Bund und Länder darauf, den Hörfunkrat um 10 Mitglieder aufzustocken - die Länder entsenden nun 16 und der Bund 3 Mitglieder. Der Verwaltungsrat wurde um 2 Mitglieder gekürzt - um ein Patt bei der Nominierung des Intendanten zu ermöglichen. - Das gleiche Geschacher um Gremienposten setzte sich übrigens bei der Besetzung des Gründungsbeirats fort (Kanzlergespräch, 17. Dezember 1992).

Lassen Sie mich zwei Pressestimmen zitieren zu dem diskutierten Körperschaftsmodell: Die Zeitschrift „Medien Dialog“ schrieb im Januar 1992: „Was sich die Herren Ministerpräsidenten zum Thema Nationaler Hörfunk bisher haben einfallen lassen, überbietet alle Satire. Der Beschluß... (vom 4. Juli letzten Jahres, am Ende der Staatsvertragsverhandlungen quasi auf dem Weg zur Garderobe zusammengeschustert, R.H.) war gleichsam die Karikatur eines Kompromisses“ Uwe Kamman vom Evangelischen Pressedienst kommentierte im Juni 1992: Die Debatte sei nicht von „essentieller Sachlogik geleitet, sondern allein in die Zange des Machtkalküls genommen“ worden. (Kamman, epd Nr. 6, 92)

Was wäre denn eine zwingende Sachlogik gewesen ? Von welchen Fragen hätte man denn ausgehen müssen? Zum Beispiel von der Frage: Ist ein nationaler Hörfunk überhaupt technisch möglich ? Da hätte man bereits zugeben müssen, daß der Begriff „nationaler Hörfunk“ ein Etikettenschwindel ist, weil es eine nur unzureichende Frequenzversorgung (Reichweiten) der neuen Anstalt gibt: Über den UKW-Hörfunk kann der DLF nach eigenen



Schätzungen (ich beziehe mich hier auf Zahlen von epd, Stand 11.01.1992) derzeit etwa 10 bis 15 Millionen Bundesbürger in Ost- und Westdeutschland erreichen. Das sind etwa 27 Prozent der Gesamtbevölkerung. DS Kultur in Berlin erreicht über UKW-Sender knapp 10 Millionen erwachsene Zuhörer in den neuen, nordöstlichen Bundesländern; Rias beziffert seine potentiellen UKW Hörer auf 5 bis 7 Millionen. In einem breiten Streifen Westdeutschlands wäre keines der drei Radioprogramme über UKW-Wellen zu empfangen. (Natürlich gibt es da noch Lang- und Kurzwellensender, aber wer hört heute noch Radio auf diesen Frequenzen?)

Eine vom DLF selbst in Auftrag gegebene Medienanalyse kommt laut epd zu folgenden Nutzungsdaten für das Jahr 1991: Danach habe der DLF täglich 1,18 Mio. Hörer in ganz Deutschland. Das Programm werde nur kurz, nämlich 14,8 Minuten im täglichen Durchschnitt gehört. Über zwei Drittel der Hörer sei älter als 50 Jahre, die größte Hörergruppe älter als 70 Jahre. Die Autoren der Analyse kommen zu der Prognose: „Sofern keine Änderung der Programm- und Kommunikationspolitik dieses Senders stattfindet, könnte man rein statistisch berechnen, wann in wenigen Jahren die Zielgruppe ausgestorben ist“ (epd, Nr. 31-32 (1992), 5. 28).

Außerdem liest man: Damit weise der DLF „die geringste effektive Reichweite aller Hörfunkanbieter im Verhältnis zur technischen Reichweite“ auf und bewege sich -gemessen an der Hörernutzung in den alten Bundesländern - auf dem „Durchschnittsniveau eines guten, privaten Lokalsenders“. Das Angebot, so die Studie, entspreche einem Radio-Vollprogramm, wie es in den 60er Jahren üblich war.“ Und dieses Programm, das durch ein hausinternes Memorandum die vernichtendsten Noten erhält, beharrt stur auf seinem Programmprofil.

(Nach einer ARD/ZDF-Kulturstudie können Kultur und Informationsprogramme, wie sie der Nationale Hörfunk verbreiten soll, auf einen Hörerkreis von 10 bis 15 Prozent der Bundesbürger rechnen. Zusammengerechnet hatten DS-Kultur, Riasl und der DLF durchschnittlich rund 1,4 Millionen Zuhörer täglich im Januar 1992. Den Angaben dieser Studie zufolge erreichen die regional verbreiteten „gehobenen ARD-Radioprogramme“ aber im täglichen Durchschnitt zusammengerechnet nur rund drei Prozent der Bundesbürger (Gesamtdeutschland: etwa 2,5 Millionen). Die unzureichende Frequenzversorgung war allen beteiligten Entscheidungsträgern bekannt: Im Sommer 1992 wies Henning Voscherau die Kollegen darauf hin: „Wir wissen,



daß die Frequenzsituation gegenwärtig allenfalls ausreicht, die Ausstrahlung eines Programms flächendeckend zu gewährleisten".

Wer aber hätte diese flächendeckende UKW-Versorgung sicherstellen können? Der Intendant des Saarländischen Rundfunks, Herr Buchwald, erklärte am 13. März 1990: Die ARD-Rundfunkanstalten sollten auf die Hälfte ihrer regionalen Radioprogramme verzichten und stattdessen „zwei attraktive nationale“ Programme anbieten. Jeder der ARD-Sender könne zwei seiner in der Regel vier Programme aufgeben. Damit lasse sich ein wesentlicher Synergieeffekt erreichen. 18 von über 50 Radioprogrammen könnten abgeschafft werden. Deren Gesamtkosten beziffert Buchwald auf 250 Millionen Mark. - Nur noch mal zur Erinnerung: Herr Buchwald schätzt die Kosten von 18 ARD-Programmen auf runde 250 Millionen Mark. Der nationale Hörfunk soll für 2 Programme runde 305 Millionen Mark erhalten.

Buchwalds Vorschlag wurde übrigens auch vom damaligen ARD-Vorsitzenden Hartwig Kelm in die Verhandlungen eingebracht: Im Falle der weiteren Uneinigkeit der Politiker werde die ARD ein eigenes, im übrigen werbefinanziertes bundesweites Hörfunkprogramm auf die Beine stellen. Und noch am 23. Januar 1992 meinte der medienpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Joseph Theodor Blank: „Klar ist jedenfalls eines: Wenn nicht bald der medienpolitische Knoten durchschlagen wird, ist zu befürchten, daß die ARD vollendete Tatsachen schafft und selbst ein bundesweites Hörfunkprogramm ausstrahlt - alle Planungsspiele wären dann nur noch Rundfunkgeschichte.“

Die ARD hat nie ein ernsthaftes Konzept dafür auf den Tisch gelegt, obwohl sie damit den begehrten Gebührenkuchen von 305 Millionen Mark und erhebliche Einsparpotentiale sichergestellt hätte. Aber Programmkonzepte, die Grundlage der Personal- und Haushaltsberechnungen hätten sein können, fehlen bis heute. Die vielbeschworenen Synergieeffekte, aufgrund derer das ZDF beteiligt wurde, sind nie beziffert worden - weil sie offenbar gar nicht interessierten. Das heißt: der jahrelangen politischen Diskussion und Entscheidung für ein Strukturkonzept des Nationalen Hörfunks fehlte eine Sachgrundlage. Es wurde ein Rahmen gezimmert, und keinen scherte es zu wissen, wie groß das dazugehörige Bild denn sei, wie es aussehe, ja ob man denn überhaupt ein Bild über das gesamtdeutsche Sofa hängen solle. Denn die Frage, ob ein bundesweiter Hörfunk gebraucht wird, wurde nie wirklich diskutiert, sowenig wie die Frage, ob dies gegebenenfalls nicht auch die ARD leisten könne.



Am Stand der Diskussion läßt sich erkennen, wie ernst die Gründerväter ihren nationalen Rundfunk nehmen: Aus den Referentenentwürfen zum neuen Staatsvertrag wurden die Begriffe „Grundversorgung“ und „Bestands- und Entwicklungsgarantie“ geflissentlich herausgenommen. Das heißt: Dem Nationalen Hörfunk müssen freiwerdende UKW-Frequenzen von den Ländern nicht vorrangig zugeteilt werden. Die Ministerpräsidenten stehen offenbar privaten Interessenten im Wort. Wenn aber kein flächendeckenden UKW-Frequenzen zugeteilt werden, können wir das kostspielige Unternehmen gleich ganz sein lassen. Man hätte die Mitarbeiter in Berlin und Köln den ARD-Anstalten zuordnen können. Das wäre nicht weniger sozialverträglich gewesen.

Nun aber sind die Verhältnisse eben beschlossen. Was ist da noch zu fordern: Ein gutes Programm. „Wir Westdeutschen“ schrieb am 7 Februar 1992 Otto Köhler in der „Zeit“, „müssen erfahren, was wir drüben anrichten. Doch wenn wir das wirklich erfahren wollen, sitzen wir bisher bei ARD und ZDF in der allerletzten Reihe“. Ich sehe nicht, daß sich das wesentlich geändert hat. Ähnlich äußerte sich Matthias Sträßner, Kulturchef beim DLF, im Januar 1992 in der Süddeutschen Zeitung: Es sei reizvoll, sich an der völlig anderen Radiotradition zu reiben - auch mit dem Etikett Kultur: „Wir im Westen haben eigentlich keinen Kulturbegriff mehr“. In Ostberlin dagegen gebe es einen Bildungsbegriff, der den Kollegen in den vergangenen 30 Jahren als ein Reservoir an Utopie auch Kraft gegeben habe.

Was ist geschehen? Die extravagantesten DS-Sendeplätze für Features, Hörspiele und Buchkritiken wurden zugunsten des ARD-Nachtkonzerts gekippt. Was wir wirklich brauchen könnten, wäre ein „glaubwürdiges, offenes, diskussionsfreudiges Forum, als den Versuch, ein bestmögliches Gesellschaftsgespräch zu organisieren, das Bemühen, die wirklich exemplarischen Kulturströme hörbar, erlebbar und erfahrbar zu machen“ (Kamman). Die Art und Weise aber, wie die Diskussion um den nationalen Hörfunk bisher geführt wurde, macht mir wenig Mut. Friedrich Nowotny sagte vor zwei Jahren angesichts der „Neuordnung“ des Rundfunks im Osten: „Solange die Gremien im Vordergrund stehen und die Programme als zweitrangig behandelt werden, kann die Sache nichts werden“. So wirds wohl sein.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-9803886-2-X