



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

Manfred Kops

**Darstellung und Systematisierung
der Vorschläge zur Strukturreform
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Reihe Arbeitspapiere

des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Nr. 29/1995

2. Auflage

Köln, im November 1995



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

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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

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

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-18-7

Schutzgebühr 15,-- DM

Inhalt

0. Vorgehensweise und Zielsetzung der Arbeit	1
1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	3
1.1. Entstehungsgeschichte der bestehenden Organisationsstruktur	3
1.2. Die horizontale Organisationsstruktur zwischen den Landesrund- funktanstalten der ARD: dezentral und ungleichgewichtig	6
1.3. Die vertikale Organisationsstruktur zwischen der ARD und ihren Landesrundfunktanstalten: dezentral und abstimmungsintensiv	10
1.4. Das ZDF als bundesweite öffentlich-rechtliche Rundfunktanstalt	19
1.5. Strukturreform und Verteilungsaspekte	20
1.6. Zusammenfassende Darstellung der bestehenden Organisations- struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	23
2. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	25
2.1. Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur	27
2.2. Beurteilung der Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur	33
2.2.1. Beurteilung durch die Politik	33
2.2.2. Beurteilung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	44
2.2.3. Beurteilung durch die Öffentlichkeit	47



3. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	51
3.1. Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur	51
3.1.1. Darstellung der Reformvorschläge	51
3.1.2. Systematisierung der Reformvorschläge.....	64
3.2. Beurteilung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur.....	74
3.2.1. Beurteilung durch die Politik.....	74
3.2.2. Beurteilung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	79
3.2.3. Beurteilung durch die Öffentlichkeit	82
4. Die Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Beitrag zu seiner Stärkung?	85
4.1. Die breite Befürwortung des Ersten Fernsehprogramms hat die Position der ARD gestärkt.....	85
4.2. Langzeitschäden für die ARD sind wahrscheinlich.....	86
4.3. Gesamtgesellschaftlich ist die Debatte um die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks uneingeschränkt zu befürworten.....	90
5. Zusammenfassung	93
5.1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	93
5.2. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	94
5.3. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	97
5.4. Die Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Beitrag zu seiner Stärkung?...	100
Literatur	103

**Verzeichnis der Abbildungen im Text**

Nr.	Inhalt	Seite
1	Ursprüngliche Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten nach dem Ende des 2. Weltkrieges	4
2	Derzeitige Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten der ARD	5
3	Die Organisation des Gemeinschaftsprogramms der ARD.....	12
4	Die Programmkoordination als Hauptaufgabe der ARD	15
5	Die derzeitige Organisationsstruktur des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks	23
6	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks I: Abschaffung der ARD und Verringerung der Zahl der Landesrundfunkanstalten	28
7	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks II: ARD mit gestärkter zentraler und reformierter dezentraler Ebene	29
8	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks III: Privatisierung des ZDF	30
9	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks IV: Bundesweite Ausstrahlung eines Dritten ARD-Programms.....	31
10	Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks V: Bundesweite Ausstrahlung eines Zweiten ARD-Programms.....	32
11	Bundesländer, die die Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms ausdrücklich ablehnen (grau schraffiert)	41
12	Alternative Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten.....	65
13	Alternative Abgrenzungen der südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten	67

Verzeichnis der Tabellen im Text

Nr.	Inhalt	Seite
1	Kennziffern zur Finanz- und Leistungskraft der Landesrundfunkanstalten, 1993	7
2	Die Streuung der Zahl der Fernsehhaushalte und -gebühreneinnahmen bei alternativen Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten	70
3	Die Bewertung von Anstaltsfusionen durch den Gebührenzahler	83

0. Vorgehensweise und Zielsetzung der Arbeit

Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, was die Kompetenzen und Ressourcenanteile der oberen, nur rudimentär vorhandenen ARD-Ebene gegenüber der unteren Ebene der Landesrundfunkanstalten betrifft, durch einen hohen Grad an Dezentralität gekennzeichnet. Auch die untere Ebene selbst ist wegen der großen Zahl der Landesrundfunkanstalten vergleichsweise dezentral organisiert. Zudem unterscheiden sich die einzelnen Anstalten gravierend in ihrer Größe und in der Anzahl der innerhalb ihrer Sendegebiete angesiedelten Haushalte, und damit auch in ihrer Finanz- und Leistungskraft.

Diese Strukturmerkmale, die wesentlich auf Entscheidungen zurückgehen, die die Alliierten unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, zum Teil nach militäradministrativen Gesichtspunkten und anderen sachfremden Erwägungen, getroffen haben, stimmen nicht mit derjenigen überein, die unter Beachtung ökonomischer, aber auch politischer und kultureller Kriterien (etwa der "landsmannschaftlichen Verbundenheit" der verschiedenen Bevölkerungsteile) zweckmäßig wäre.

Forderungen nach einer Reform der Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden deshalb schon seit langem erhoben. Unter dem steigenden Kostendruck, dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter ausgesetzt ist, sind diese Stimmen lauter geworden. Ausgehend von einem Vorstoß des bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber, einem später von Stoiber und dem sächsischen Ministerpräsidenten Biedenkopf gemeinsam verfaßten Thesenpapier und einer Stellungnahme des Intendanten des MDR, Reiter, ist eine breite Diskussion über eine zweckmäßige Neuordnung in Gang gekommen, zu der mittlerweile auch andere Politiker und die Intendanten mehrerer anderer Landesrundfunkanstalten mit detaillierten Überlegungen beigetragen haben. Sollten die im Oktober von den Ministerpräsidenten getroffenen Medienbeschlüsse von Bad Neuenahr und die bekannt gewordenen Empfehlungen des für Januar 1996 erwarteten KEF-Berichtes fortgelten, sind zudem die finanziellen Rahmenbedingungen für die ARD so gestellt, daß eine Strukturreform nahezu zwangsläufig wäre.

In die sich damit abzeichnende Debatte sind eine Vielzahl von Vorschlägen und hieran anknüpfenden Stellungnahmen und Bewertungen einzubeziehen. Der vorliegende Beitrag möchte diese Reformvorschläge im Gesamtüberblick darstellen und systematisieren und damit zu Überschaubarkeit der Diskussion beitragen. Unter Vernachlässigung minderwichtiger Strukturveränderungen unterteilt er die auf die Regelung der Zuständigkeiten für das Fernsehprogrammangebot bezogenen Reformpläne in solche, die die *vertikale* Organisationsstruktur, insbesondere die Verteilung der Zuständigkeiten und Ressourcenanteile zwischen den bundesweiten Programmanbietern (ARD und ZDF) einerseits und den Landesrundfunkanstalten und ggf. einzurichtenden oder auszubauenden Anbietern einer dritten föderalen (lokalen) Ebene andererseits betreffen (Kapitel 2), und

solche, die sich auf die *horizontale* Organisationsstruktur innerhalb der oberen föderalen Ebene (d. h. zwischen den bundesweiten Programmanbietern) und innerhalb der unteren föderalen Ebene (der Landesrundfunkanstalten) beziehen (Kapitel 3).

Innerhalb dieser Zweiteilung wird eine weitere Differenzierung vorgenommen, indem zwischen der Darstellung und der Beurteilung der unterbreiteten Reformpläne unterschieden wird. Als an der Diskussion Beteiligte werden dabei die für die Rundfunkpolitik zuständigen (Landes-)Politiker, die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die "Öffentlichkeit" unterschieden, wobei die Auffassungen letzterer durch die vorliegenden Meinungsumfragen und die Stellungnahmen der die öffentliche Meinung wiedergebenden Journalisten zum Ausdruck gebracht werden.

In einem abschließenden (4.) Kapitel wird der Frage nachgegangen, wie sich die unterbreiteten Reformvorschläge auf die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - und damit auch auf die ihm von der Gesellschaft gewährte Ressourcenausstattung - ausgewirkt haben und welche weiteren Auswirkungen diese Reformdebatte voraussichtlich noch haben wird. Dabei wird die Vermutung geäußert, daß die Diskussion den öffentlich-rechtlichen Rundfunk - trotz aller Solidaritätsbekundungen - insgesamt geschwächt hat und daß, gerade mit Blick auf den "Medienkonsens" der Ministerpräsidenten vom Oktober 1995, eine teilweise Umsetzung der von Stoiber/Biedenkopf und anderen geforderten Reformmaßnahmen zwingend ist.

Bei der damit absehbaren Fortführung und Intensivierung der Strukturreformdebatte ist es zweckmäßig, auf den bisher unterbreiteten Vorschlägen aufzubauen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin, diese Vorschläge in der Gesamtbetrachtung darzustellen und zu systematisieren.

1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1.1. Entstehungsgeschichte der bestehenden Organisationsstruktur

Die Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik, die dessen Struktur bis heute entscheidend geprägt hat, wurde maßgeblich von den Alliierten beeinflusst, die bereits kurz nach Ende des Krieges versuchten, den Rundfunk in Deutschland wieder aufzubauen.¹ Wegen der unrühmlichen Rolle, die der Rundfunk im Dritten Reich gespielt hatte,² waren sich die Alliierten dabei einig, daß die neue Rundfunkordnung dezentral sein sollte; ein zentralistischer Einfluß und ein neuerlicher Mißbrauch des Rundfunks durch den Staat sollten verhindert werden. Sie entschieden sich daher für einen Rundfunk, dessen Aufgabe auf die Versorgung der Bevölkerung innerhalb regional begrenzter Räume beschränkt sein sollte und für dessen Organisation die Länder zuständig sein sollten.

Die Abgrenzung dieser Landesrundfunkanstalten ergab sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Einflußgrößen. Dazu gehörten zum ersten die - eher zufälligen - Grenzen der Besatzungszonen, die die Gliederung der Länder und damit indirekt auch die Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten beeinflusste. Zum zweiten waren die Rundfunkordnungen, die die Besatzungsmächte innerhalb ihrer Staaten realisiert haben, Vorbild für die in Deutschland angestrebte Lösung: In der britischen und der französischen Besatzungszone entschied man sich deshalb nach dem Muster dieser Staaten für eine zentrale, d. h. die gesamte Besatzungszone umfassende Abgrenzung der Sendegebiete; in der amerikanischen Zone wählte man demgegenüber eine dezentrale, aus mehreren Landesrundfunkanstalten bestehende Abgrenzung, die z. T. die historischen Grenzen der vor dem Krieg existenten Länder berücksichtigte. Schließlich spielten auch "militäradministrative Belange" (ESCHENBURG 1950, S. 19) eine Rolle (bspw. die zwecks eines Zugangs zur Nordsee vorgenommene Zuordnung von Bremen und Bremerhaven zur amerikanischen Besatzungszone und die Frage, in welchen Städten den Alliierten nach dem Krieg unzerstörte Sendeanstalten für den Wiederaufbau des Rundfunks verfügbar waren).³

¹ Die Entstehungsgeschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik Deutschland wird z. B. ausführlich beschrieben von REICHERT 1955, BRACK u. a. 1962, LERG 1965, BAUSCH 1980. Zusammenfassende Darstellungen liefern SCHMÜCKER 1969, DILLER 1975, FÖRST 1985, FÖRST 1987, GRÄTZ 1993 und BUCHWALD 1995b. Siehe auch die vom Hans-Bredow-Institut erstellte und regelmäßig fortgeschriebene "Chronik des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland", in: HANS-BREDOW-INSTITUT, z. B. 1994.

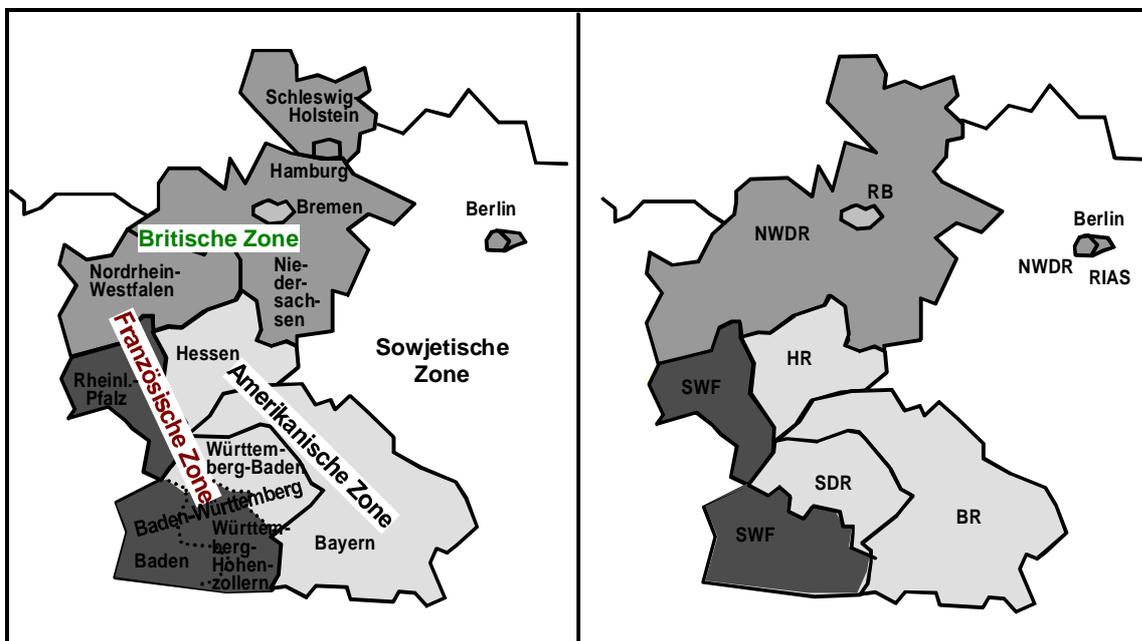
² Siehe hierzu beispielsweise SCHÜTTE 1971; DILLER 1980; LERG 1980.

³ Siehe hierzu insbesondere ESCHENBURG 1983, S. 137ff.; auch LERG 1994.

Unter dem Einfluß dieser verschiedenen Faktoren bildeten sich die in Abbildung 1 dargestellten sechs Landesrundfunkanstalten:

- in der britischen Besatzungszone der *Nordwestdeutsche Rundfunk* (NWDR), der auch für die Versorgung der Berliner Bevölkerung zuständig war,
- in der amerikanischen Besatzungszone der *Bayerische Rundfunk* (BR), der *Hessische Rundfunk* (HR) und der *Süddeutsche Rundfunk* (SDR) sowie - sozusagen als Enklave - *Radio Bremen* (RB),
- in der französischen Besatzungszone der *Südwestfunk* (SWF).

Abbildung 1:
Ursprüngliche Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten nach dem Ende des 2. Weltkrieges

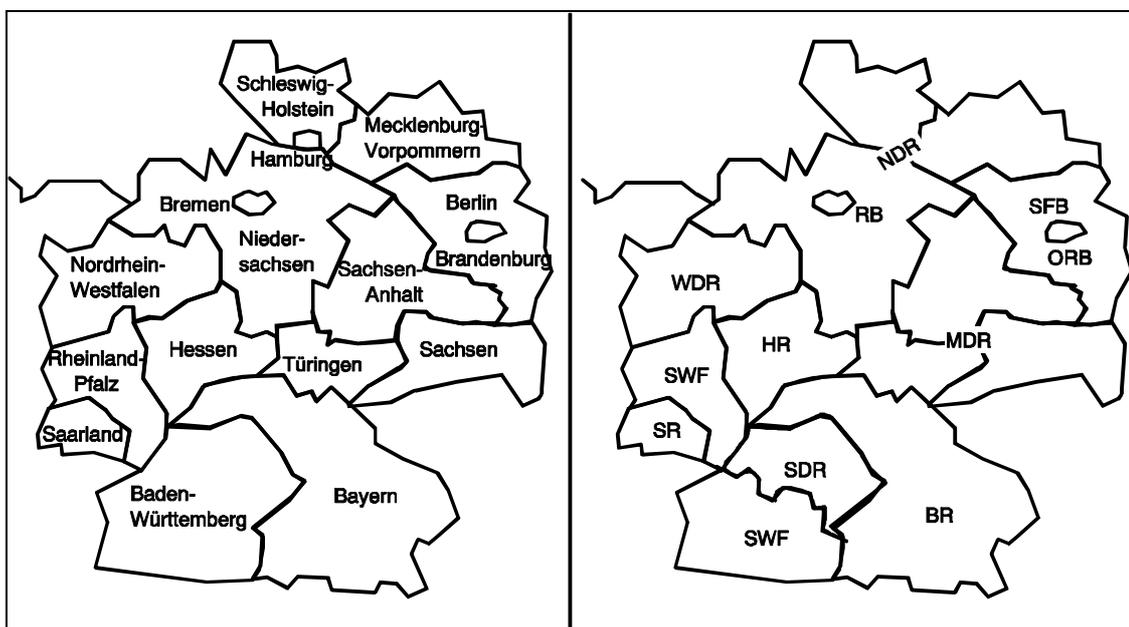


Mit dem wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau und dem nachlassenden Einfluß der Alliierten veränderte sich diese Struktur erheblich:

- 1953 wurde der *Sender Freies Berlin* (SFB) gegründet, der die (bis dahin durch den NWDR vorgenommene) Rundfunkversorgung der Berliner übernahm.
- 1956 gelang es dem Land NRW nach längeren Versuchen, den *Westdeutschen Rundfunk* (WDR) als eigenständige, für das Territorium Nordrhein-Westfalens zuständige Landesrundfunkanstalt zu gründen; das Sendegebiet des NWDR, seitdem als NDR bezeichnet, verkleinerte sich entsprechend.
- Zum 1. 1. 1957 schloß sich das Saarland der Bundesrepublik an; auch dieses kleinste Flächenland erhielt mit dem *Saarländischen Rundfunk* (SR) eine eigene Landesrundfunkanstalt.

Die Zahl der Landesrundfunkanstalten erhöhte sich dadurch bereits in den fünfziger Jahren auf insgesamt 9; wobei die Sendegebiete sehr unterschiedlich groß waren und die Grenzen der Sendegebiete teilweise von denen der Bundesländer abwichen. Beim NDR umfaßte das Sendegebiet die Territorien mehrerer Bundesländer (Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg); der SWF und der SDR versorgten umgekehrt nur Teile eines Bundeslandes (Baden-Württembergs). Bereits in den sechziger Jahren wurde deshalb über eine Reform dieser Abgrenzung der Rundfunkanstalten diskutiert.⁴

Abbildung 2:
Derzeitige Gliederung der Länder und der Landesrundfunkanstalten der ARD



Eine letzte gravierende Veränderung der Rundfunklandschaft brachte die Vereinigung Deutschlands mit sich. Nach langen rundfunkpolitischen Debatten⁵ wurden im "Beitrittsgebiet" zwei neue Landesrundfunkanstalten gegründet:

- der *Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg* (ORB) wurde zur Versorgung der Einwohner im Land Brandenburg gebildet; eine geplante Fusion mit dem SFB scheiterte;
- der *Mitteldeutsche Rundfunk* (MDR) konstituierte sich als für die Versorgung Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens zuständige Mehrländeranstalt.

⁴ Siehe z. B. für den südwestdeutschen Raum SCHMÜCKER 1970 und den Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum vom 19. 1. 1970 (im folgenden zitiert als MICHEL-KOMMISSION 1970); für den norddeutschen Raum siehe THOMAS 1978; allgemein auch KÖTTERNHEINRICH 1976.

⁵ Siehe die zusammenfassende Darstellung bei HOFFMANN-RIEM 1991.

Die Versorgung der Einwohner des Landes Mecklenburg-Vorpommerns wurde vom NDR übernommen, der damit von einer Dreiländer- zu einer Vierländeranstalt wurde; und die Versorgung der Einwohner Ost-Berlins übernahm der SFB, der damit für die Versorgung des gesamten Stadtstaates zuständig wurde. Abbildung 2 zeigt die sich damit ergebende und bis heute geltende Gliederung der Bundesrepublik in insgesamt 11 Landesrundfunkanstalten.

1.2. Die horizontale Organisationsstruktur zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD: dezentral und ungleichgewichtig

Hinsichtlich der regionalen Zuständigkeiten ist die heutige "horizontale" Organisationsstruktur der ARD, d. h. die Verteilung der regionalen und funktionalen Zuständigkeiten zwischen den Landesrundfunkanstalten, wenig systematisch. Aufgrund der hohen Zahl von Anstalten ist die Zuständigkeitsverteilung sehr dezentral, und hinsichtlich ihrer Größe (und aufgrund der Verteilung der Gebühren nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auch hinsichtlich ihrer Finanzkraft) unterscheiden sich die einzelnen Landesrundfunkanstalten stark voneinander. Schließlich stellt auch die fehlende Kongruenz mit den politischen Grenzen (der Länder) einen Mangel dar, der aus der historischen Entstehung verständlich ist, mit den Forderungen nach konsistenter und zweckmäßiger räumlicher Abgrenzung von Aufgabenträgern, wie sie von verwaltungswissenschaftlichen und raumordnungspolitischen Arbeiten unter dem Schlagwort der "Einräumigkeit der Verwaltung" formuliert worden sind,⁶ aber nicht vereinbart werden kann.

Die mit dieser dezentralen und ungleichgewichtigen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten verbundenen Konsequenzen für die Größe, Finanzkraft und Aufgabenverteilung werden aus Tabelle 1 ersichtlich. Zentrales Merkmal ist dabei die in Zeile 1 ausgewiesene Zahl gebührenpflichtiger Fernsehgeräte (auf die Ausweisung der ähnlich verteilten Zahl gebührenpflichtiger Radiogeräte ist in der Tabelle verzichtet worden), die zwischen einem Minimum von 266 Tsd für RB und einem Maximum von 6.490 Tsd für den WDR schwankt. Entsprechend hoch sind auch die Unterschiede im Aufkommen der Hörfunk- und Fernsehgebühren (Zeilen 2 - 4). Ihre Summe variiert - in Prozentanteilen am Gesamtaufkommen ausgedrückt (Zeile 5) - zwischen einem Minimum von 0,85 % für RB und einem Maximum von 20,41 % für den WDR.

⁶ Siehe zu dieser verwaltungswirtschaftlichen Zielsetzung und zu Verstößen gegen dieselbe auf der Landes- und Gemeindeebene allgemein ausführlich BENZING u. a. 1978, S. 194ff. Mit Bezug auf die territoriale Neugliederung der Länder und der Gemeinden siehe auch die hierzu erarbeiteten Gutachten, z. B. von WAGENER 1969, STERN/PÜTTNER 1969, der SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR DIE NEUGLIEDERUNG DES BUNDESGBIETES 1973 (sog. ERNST-Kommission) oder des INNENMINISTERIUMS NRW 1972, 1974.



Tabelle 1:

Kennziffern zur Finanz- und Leistungskraft der Landesrundfunkanstalten, 1994

Nr.	Merkmal	Maßeinh.	WDR	NDR	BR	mdr	SWF	SDR	HR	SFB	ORB	SR	RB	ARD ges
1	Gebührenpfl. Fernsehgeräte (31.12.)	Tsd	6.490	5.076	4.427	3.645	2.961	2.351	2.261	1.292	912	391	266	30.073
2	Gebühreneinn. Hörfunk netto	Mio DM	683	557	510	406	338	279	253	140	103	41	29	3.340
3	Gebühreneinn. Fernsehen netto	Mio DM	785	642	541	567	359	286	274	174	143	48	32	3.852
4	Gebühreneinn. Hörfunk u. Ferns. n.	Mio DM	1.468	1.199	1.051	973	697	565	527	314	246	89	61	7.191
5	Gebühreneinn. Hörfunk u. Ferns. n.	%	20,41	16,67	14,62	13,53	9,69	7,86	7,33	4,37	3,42	1,24	0,85	100
6	Finanzausgleich	Mio DM	-83,5	-33,4	-30,4	0,0	-18,6	-11,4	-10,5	25,5	0,0	87,2	75,0	+/-100
7	Erträge insges.	Mio DM	1.923	1.659	1.332	1.093	897	721	701	438	300	211	176	9.452
8	Erträge insges.	%	20,34	17,55	14,09	11,56	9,49	7,63	7,42	4,63	3,17	2,23	1,86	100
9	Aufwendungen insges.	Mio DM	1.886	1.607	1.291	946	958	722	700	436	261	211	180	9.198
10	Aufwendungen insges.	%	20,50	17,47	14,04	10,28	10,42	7,85	7,61	4,74	2,84	2,29	1,96	100
11	Aufwendungen in % Geb.einnahmen	%	131	138	127	112	129	128	133	139	122	237	289	131
12	Pflichtanteil am 1. ARD-Programm	%	22,00	16,25	14,50	9,75	9,75	7,75	7,00	6,00	2,00	2,50	2,50	100
13	Sendeleistung 3. Fernsehprogramme	Tsd Std	548	550	382	552	360	SWF	225	263	376	SWF	NDR	3.257
14	Zahl der Hörfunkprogramme		5	5	5	7	4	4	4	4	3	4	4	49
15	Hörfunkprogrammminuten	Tsd	2.601	4.265	2.389	3.877	2.661	2.231	1.925	1.807	1.549	1.641	1.763	26.709

Quelle: ARD-Jahrbücher 1994, 1995; eigene Berechnungen

Eine begrenzte Verringerung dieser originären Finanzkraft- und Leistungsunterschiede wird durch den ARD-Finanzausgleich erzielt, in den die großen, finanzstarken Anstalten Finanzmittel einzahlen, die den finanzschwachen Anstalten zufließen (Zeile 6).⁷ Für die Nehmeranstalten sind diese Finanzausgleichsmittel ähnlich bedeutsam wie die Gebühreneinnahmen - und damit existenznotwendig. Dagegen sind sie für die Geberanstalten - gemessen an ihren Gesamteinnahmen - gering.^{8,9} Folglich wird das hohe originäre Finanzkraftgefälle durch den ARD-Finanzausgleich auch nur unwesentlich verringert und schlägt voll durch auf die getätigten Aufwendungen (Zeilen 9 - 11), den Pflichtanteil, den die einzelnen Landesrundfunkanstalten für das 1. ARD-Programm zu erbringen haben (Zeile 12), die Sendeleistungen der 3. Fernsehprogramme (Zeile 13), die Zahl der Hörfunkprogramme (Zeile 14), die Hörfunkprogrammminuten (Zeile 15) und auf weitere, in Tabelle 1 nicht ausgewiesene und z. T. auch nicht exakt bezifferbare Leistungsunterschiede (wie bspw. auf unterschiedliche Zuständigkeiten und Einflußmöglichkeiten der einzelnen Landesrundfunkanstalten bei ARD-weiten Leistungen und Entscheidungen).^{10,11} Es verwundert nicht, daß diese gravierenden Ungleichgewichte insbesondere von den kleinen Rundfunkanstalten und den Politikern "ihrer" Länder mit Mißbehagen betrachtet werden.

⁷ Für 1995 sind die gleichen Beträge vereinbart. Siehe ARD-Jahrbuch 1995, S. 371.

⁸ 1994 belief sich das Gesamtvolumen des ARD-Finanzausgleichs mit 187 Mio DM auf 2,6 % der gesamten Gebühreneinnahmen (in Höhe von 7,2 Mrd DM). Der Anteil ist damit wesentlich höher als beim horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern, deren originäre (Steuer-)Einnahmen ähnlich unterschiedlich sind wie die originären (Gebühren-)Einnahmen der Landesrundfunkanstalten: 1993 wurde zwischen reichen und armen Ländern ein Betrag von 3,2 Mrd DM transferiert - was gemessen an den originären Steuereinnahmen der Länder (260 Mrd DM) einem Anteil von 1,2 % entspricht (Quelle: Finanzbericht 1995, S. 154, S. 252). Rechnet man diesen rein horizontalen Ausgleichsleistungen allerdings die (in der ARD fehlenden) vertikalen Zuweisungen (des Bundes) mit horizontalem Effekt (innerhalb der Länder) hinzu, insbesondere die sog. Bundesergänzungszuweisungen, die sich 1993 auf 4,3 Mrd DM beliefen (Quelle: ebenda, S. 154), sowie die Bundesanteile an den sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b und 104a (4) GG, so ist das Ausgleichsvolumen als Anteil der originären Einnahmen beim Länderfinanzausgleich um einiges größer als beim ARD-Finanzausgleich.

⁹ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Ausgestaltung des ARD-Finanzausgleichs, der an "Versatzstücken" (ALTEMEIER 1994, S. 385) diskretionärer Ausgleichszahlungen anknüpft, zu deren Gewährung sich die großen Anstalten "im Schatten der Hierarchie" (siehe SCHARPF 1993), d. h. aufgrund externer Einflußnahme (zunächst des Bundes, später der Länder, siehe ALTEMEIER 1993, S. 72ff.) bereits in den Anfangsjahren der ARD bereit erklärt hatten, unbefriedigend (siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995b, S. 30f.). Die ARD hat auch bereits im November 1994 beschlossen, das bisherige System des ARD-Finanzausgleichs ab der nächsten Gebührenperiode im Rahmen eines neuen Gesamtfinanzsystems abzulösen. Siehe hierzu ausführlicher Fn 182 auf S. 88.

¹⁰ Siehe hierzu GRÄTZ 1995a.

¹¹ Zu diesen Rückwirkungen einer ungleichmäßigen Verteilung der originären Einnahmen auf die Finanz- und die Leistungskraft der Landesrundfunkanstalten siehe ausführlicher KOPS 1995b.

Der Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Landesrundfunkanstalten zeigt, daß deren unzweckmäßige Abgrenzung eng mit der Abgrenzung der Bundesländer zusammenhängt. Von daher werden Forderungen, die Landesrundfunkanstalten aufgabengerechter abzugrenzen, häufig mit dem Hinweis auf eine ebenso notwendige oder vorab notwendige Länderneugliederung beantwortet. Solchen Hinweisen ist insofern zuzustimmen, als in der Tat auch die bestehende, ebenfalls nach "militäradministrativen Belangen" vorgenommene Gliederung der Bundesrepublik in Länder wenig aufgabengerecht ist. Insbesondere die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin, aber auch die kleinen Flächenstaaten, wie das Saarland oder auch Schleswig-Holstein, werden durch hohe Fixkostenanteile stark belastet; zudem werden vor allem bei den Stadtstaaten ökonomisch und sozial eng verflochtene Räume von Landesgrenzen durchschnitten, was zu hohen Externalitäten landespolitischer Entscheidungen (und damit verbundenen Fehlallokationen oder Abstimmungskosten) führt.¹² Von daher wäre die - im Grundgesetz dem Gesetzgeber ursprünglich ja auch obligatorisch aufgetragene - Neugliederung des Bundesgebietes mit einer dadurch zugleich erreichten Neugliederung der Landesrundfunkanstalten die erstbeste Lösung, zumal dann auch die aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht vorteilhafte "Einräumigkeit der Verwaltung" erfüllt wäre.¹³

Daß eine solche Neuabgrenzung der Bundesländer an politischen Widerständen scheitert, heißt aber keinesfalls, daß zugleich auch auf eine zweckmäßigere Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten verzichtet werden muß. Zwar müßte dadurch der Grundsatz der "Einräumigkeit der Verwaltung" noch stärker aufgegeben werden als bei der bestehenden Abgrenzung (bei der er nur für die Mehrländeranstalten und für den SDR nicht erfüllt ist); als zweitbeste Lösung wäre eine solche Neuabgrenzung der Beibehaltung der bestehenden unzweckmäßigen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten vermutlich dennoch vorzuziehen.

Die Initiative zu einer solchen Neuabgrenzung brauchte dabei auch keinesfalls von den (Landes-)Politikern auszugehen. Falls die Landesrundfunkanstalten in einer Neugliederung einen geeigneten Weg zur Stärkung des öffentlich-rechtliche Rundfunks sehen, wäre es im Gegenteil ihre Pflicht, diese gedanklich und administrativ vorzubereiten und auf ihre politische Durchsetzung zu drängen. Daß sie damit zugleich ein Vorbild und einen neuerlichen Anstoß für die Neugliederung der Länder liefern würden, wäre ein positiver Nebeneffekt ihrer Bemühungen, der sich auf die Reputation und Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Politikern und bei der Bevölkerung positiv auswirken könnte.¹⁴

¹² Siehe SCHARPF/BENZ 1991.

¹³ Zu den Vorteilen einer Neugliederung des Bundesgebietes siehe vor allem die ausführliche Studie der Ernst-Kommission; siehe auch HANSMEYER/KOPS 1990 und die dort angegebene Literatur.

¹⁴ Siehe hierzu für viele Uwe Kammann: Freiheitlicher Druck-Kessel, epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995.

1.3. Die vertikale Organisationsstruktur zwischen der ARD und ihren Landesrundfunkanstalten: dezentral und abstimmungsintensiv

Die Entstehungsgeschichte der bundesdeutschen Rundfunkordnung erklärt nicht nur die hohe Dezentralität der "horizontalen" Zuständigkeitsverteilung auf der (unteren) Ebene der Landesrundfunkanstalten, sondern auch die hohe Dezentralität der "vertikalen" Zuständigkeitsverteilung zwischen dieser unteren Ebene und der übergeordneten (oberen oder bundesweiten) Ebene der ARD. Wie bereits angedeutet, existierte eine solche übergeordnete Ebene nach den Plänen der Alliierten zunächst überhaupt nicht; Rundfunk war auf die Verbreitung auf Landesebene bzw. auf der Ebene der Landesrundfunkanstalten beschränkt.

In der Aufbauphase des öffentlich-rechtlichen Rundfunks waren sich die verantwortlichen Politiker und Rundfunkfunktionäre auch keineswegs klar, welchen Weg der öffentlich-rechtliche Rundfunk hinsichtlich seiner Organisationsstruktur, Finanzierung und Programmgestaltung nehmen sollte. Einigkeit bestand lediglich dahingehend, daß "wie beim Hörfunk auch beim Fernsehen alle Kulturlandschaften Deutschlands am Programm beteiligt" werden müßten¹⁵ und daß - wie es der damalige Intendant Eberhard Beckmann ausdrückte - eine "zusammengeballte Produktionsstätte" als etwas "Ungeheuerlichem", aus dem "auf die Dauer nichts Gutes" kommen könne,¹⁶ vermieden werden sollte.

Andererseits erkannte man schnell, daß aufgrund der Vielzahl bundesweiter oder zumindest landes(rundfunkanstalten)übergreifender Wirkungen des Rundfunks eine zentrale Ebene erforderlich war, um anstaltenübergreifende Fragen klären und anstaltenübergreifende Aufgaben erfüllen zu können. Deshalb wurde bereits im Jahr 1950 die "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland", kurz ARD genannt, gegründet. Deren Zielsetzung bestand in der "gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber inländischen und ausländischen Organisationen und Körperschaften, die auf dem Gebiet des Rundfunks tätig sind, zum Beispiel den Verwertungsgesellschaften für Urheberrecht, der Schallplattenindustrie, der Post, ferner Programmaustausch, Programmabstimmung, Gemeinschaftssendungen, wechselseitige Unterrichtung und Zusammenarbeit auf den Gebieten der Technik und des Rechts sowie des Finanzgebarens und schließlich die Gründung eines gemeinsamen Archivs".¹⁷

¹⁵ BAUSCH 1980, zitiert nach Uwe Kammann: Notschlachtung einer Notlösung? Die Zeit vom 28. 10. 1994.

¹⁶ zitiert ebenda

¹⁷ Vgl. HERRMANN 1994, Seite 71, zitiert nach GRÄTZ 1995b, S. 1.



Diese Ziele sind dann auch in die im Juni 1950 verabschiedete Satzung der ARD aufgenommen worden, in der als übergreifende Aufgaben der ARD in § 2 genannt werden:

1. die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Rundfunkanstalten bei der Ausübung von Hoheitsrechten auf dem Gebiet des Rundfunkrechts,
2. die Wahrnehmung sonstiger gemeinsamer Interessen der Rundfunkanstalten, und
3. die Bearbeitung gemeinsamer Fragen des Programms sowie gemeinsamer Fragen rechtlicher, technischer und betriebswirtschaftlicher Art.

Besonders die letztere Aufgabe gewann mit der Einführung eines Gemeinschaftsprogramms der ARD zum 1. 11. 1954 an Bedeutung.¹⁸ Dieses Gemeinschaftsprogramm, auch Erstes Fernsehprogramm genannt, umfaßte zunächst nur zwei Stunden am Abend. Es wurde im Lauf der Jahre aber sukzessive ausgeweitet, indem zunächst auch Nachmittagssendungen, ab Ende der fünfziger Jahre dann auch ein Vorabendprogramm ausgestrahlt wurden. Anfang der sechziger Jahre trat das Vormittagsprogramm und Ende der achtziger Jahre das Mittagmagazin hinzu. Die letzte größere Ausweitung ergab sich 1993 durch das Morgenmagazin.¹⁹

Dieses Gemeinschaftsprogramm setzt sich zusammen aus den sog. Anstaltsbeiträgen und den sog. Gemeinschaftssendungen (siehe Abbildung 3). Bei den ersteren handelt es sich um Sendungen, die die einzelnen Landesrundfunkanstalten eigenständig produzieren und nach vereinbarten "Pflichtanteilen" in das Gemeinschaftsprogramm einbringen. Die Höhe dieser Pflichtanteile orientiert sich (grob) an der Größe und Finanzkraft der einzelnen Anstalten, wird innerhalb der ARD aber diskretionär ausgehandelt (und ändert sich im Zeitablauf deshalb auch bisweilen). Die für 1992 geltenden Pflichtanteile können Abbildung 3, die gegenwärtig geltenden Pflichtanteile Tabelle 1 (S. 7) entnommen werden.^{20 21} Insgesamt machten die Anstaltsbeiträge 1992 mit 147.000 Sende-

¹⁸ Siehe zur Entstehung des Ersten Fernsehprogramms ausführlicher GRÄTZ 1995b, S. 13ff.

¹⁹ Zur quantitativen Entwicklung des Programmangebots siehe OLTMANN 1993.

²⁰ Werte für 1995 und 1996; Quelle: ARD-Jahrbuch 1994, S. 443. Für die (geringfügig abweichenden) Pflichtanteile für 1994 siehe ebenda; für die Pflichtanteile weiter zurückliegender Jahre siehe die ARD-Jahrbücher früherer Jahre.

²¹ In der retrospektiven Betrachtung hat sich die mit den unterschiedlich hohen Finanzierungs- und Pflichtanteilen verbundene Form der Aufgabenverteilung mehr oder weniger ungeplant entwickelt: Am Anfang standen aus der Not der Nachkriegsjahre und den Vorgaben der Alliierten erzwungene dezentrale und ungleichgewichtige Aufgabenträger; und anstatt deren unterschiedliche Leistungsfähigkeit durch eine Neuabgrenzung der Aufgabenträger, durch eine geeignetere Form der originären Einnahmenverteilung oder durch einen rationalen und ausreichenden ergänzenden Finanzausgleich zu korrigieren, entschloß man sich, sie durch eine ungleiche Lastenverteilung, sprich unterschiedlich hohe Pflichtanteile zu heilen. Uwe Kammann (in: Notschlachtung einer Notlösung? Die Zeit vom 28. 10. 1994) spricht deshalb mit Recht von einem "Abwehrkonzept, das später zur födera-

Die sog. Gemeinschaftssendungen werden von einzelnen Landesrundfunkanstalten produziert, die von den anderen Anstalten bzw. der ARD hiermit beauftragt worden sind. Zu ihnen gehören die Tagesschau/Tagesthemen, das Magazin der Woche, die Programmvorschau, die Wetterkarte, die ARD-Sportschau und von der DEGETO für die ARD beschaffte Spielfilme. Ein Teil dieser Gemeinschaftssendungen (wie z. B. die Tagesschau/Tagesthemen) wird von den produzierenden Anstalten ohne Kostenerstattung (und ohne Anrechnung auf den Pflichtanteil) beigesteuert; finanzausgleichstheoretisch handelt es sich dabei also um einen sog. "stillen Finanzausgleich", durch den die hohen originären Finanzkraftunterschiede zwischen den Anstalten verringert werden. Der andere Teil der Gemeinschaftssendungen, der als "Gemeinschaftsbeiträge" bezeichnet wird, besteht aus Beiträgen, deren Kosten den zuliefernden Anstalten von den anderen Anstalten anhand des sog. Fernsehvertragsschlüssels erstattet werden.²² Im Jahr 1992 machten die Gemeinschaftssendungen mit 97.000 Sendeminuten ca. 40 % des Gemeinschaftsprogramms aus; ihre Kosten beliefen sich mit 611 Mio DM auf 59 % der Gesamtkosten des Gemeinschaftsprogramms.

Mit der Ausweitung des Gemeinschaftsprogramms wurde auch die Programmkoordination im Zeitablauf immer wichtiger. 1991 wurde hierfür eine ARD-Programmdirektion mit Sitz in München eingerichtet. Unter ihrer Federführung einigen sich die Intendanten der Landesrundfunkanstalten bzw. die Fernsehprogrammdirektoren als deren Beauftragte über die Inhalte des Gemeinschaftsprogramms.²³ Dabei werden einstimmige Lösungen angestrebt, bei unterschiedlichen Auffassungen wird aber nach dem Mehrheitsprinzip abgestimmt, wobei bei Stimmgleichheit der ARD-Programmdirektor den Ausschlag gibt.²⁴

Von besonderer Bedeutung ist der im "Fernsehvertrag" enthaltene Passus, nach dem "jede Rundfunkanstalt ... berechtigt (ist), auf die Ausstrahlung von Teilen des Fernsehgemeinschaftsprogramms zu verzichten und es insoweit durch einen eigenen Beitrag zu ersetzen."²⁵ Dadurch sind die Landesrundfunkanstalten auch bei denjenigen Entscheidungen, die das Gemeinschaftsprogramm betreffen, und bei denen - abweichend von der grundsätzlich geltenden Einstimmigkeit - Mehrheitsentscheidungen zulässig sind, autonom. Allerdings haben die Landesrundfunkanstalten von dieser Möglichkeit in den letzten Jahren nur in ganz wenigen Fällen Gebrauch gemacht, so daß bei programmlichen Fragen zum Gemeinschaftsprogramm die getroffenen Mehrheitsentscheidun-

²² Siehe SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 98, sowie SEIDEL 1985.

²³ Technisch geschieht dies in der Regel durch die sog. "Schalte", eine täglich um 14.00 Uhr abgehaltene Konferenzschaltung der Programmdirektoren aller Landesrundfunkanstalten. Siehe GRÄTZ 1995a, S. 15.

²⁴ Siehe ebenda.

²⁵ Ziffer 6, Satz 1 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens.

gen von allen Anstalten eingehalten worden sind. Im Hinblick auf eine angestrebte Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen ist dies zu befürworten; es wäre sogar die weitergehende Forderung daran anzuschließen, die den Anstalten im Fernsehvertrag eingeräumte Möglichkeit zur Ausblendung aus dem Gemeinschaftsprogramm abzuschaffen und damit die de facto vorhandene Einhaltung der Mehrheitsentscheidungen durch alle Anstalten auch de jure zu erzwingen. Allerdings gibt es auch Stimmen, die die Option zur Ausblendung der Sendungen anderer Anstalten als Garant der programmlichen Autonomie beibehalten wollen.²⁶

Im Lauf der Jahre hat die ARD neben der Koordination des Gemeinschaftsprogramms auch eine Reihe anderer Gemeinschaftsaufgaben übernommen. Dazu gehört die Koordination der Gemeinschaftssendungen, die durch ständige, bei bestimmten Landesrundfunkanstalten dauerhaft angesiedelte (und gemeinsam finanzierte) Redaktionen produziert werden. Auch eine Reihe von ARD-Gemeinschaftsaufgaben und -einrichtungen, wie das Hörfunkkorrespondentennetz, das Deutsche Rundfunkarchiv, die GEZ und das Institut für Rundfunktechnik, werden mittlerweile von der ARD zentral betrieben. Seit 1994 hat die ARD-Programmdirektion auch einige weitere Aufgaben, die bis dahin von einzelnen Landesrundfunkanstalten für alle anderen Anstalten mit erfüllt worden waren, an sich gezogen - bspw. die Bereiche Marketing, Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Programmdienste, Zuschauerservice und Medienpolitik.²⁷ Abbildung 4 beschreibt die dadurch mittlerweile entstandene vertikale Kompetenzverteilung zwischen der zentralen Ebene der ARD und der dezentralen Ebene der Landesrundfunkanstalten.

²⁶ STOIBER/BIEDENKOPF (1995, These 15) gehen in ihrem Thesenpapier sogar noch weiter, indem sie die Tatsache, daß in den letzten Jahren kaum von der Ausblendungsoption Gebrauch gemacht worden ist, als Indiz für ein "Geflecht von Abhängigkeiten und Beziehungen" interpretieren, die diese Option "faktisch außer Kraft gesetzt" hätten, und schließen hieran die Forderung an, "aus fiktiven Programmverantwortlichkeiten wieder effektive zu machen und die Wirkungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Repräsentanz in den Aufsichtsgremien wieder voll herzustellen."

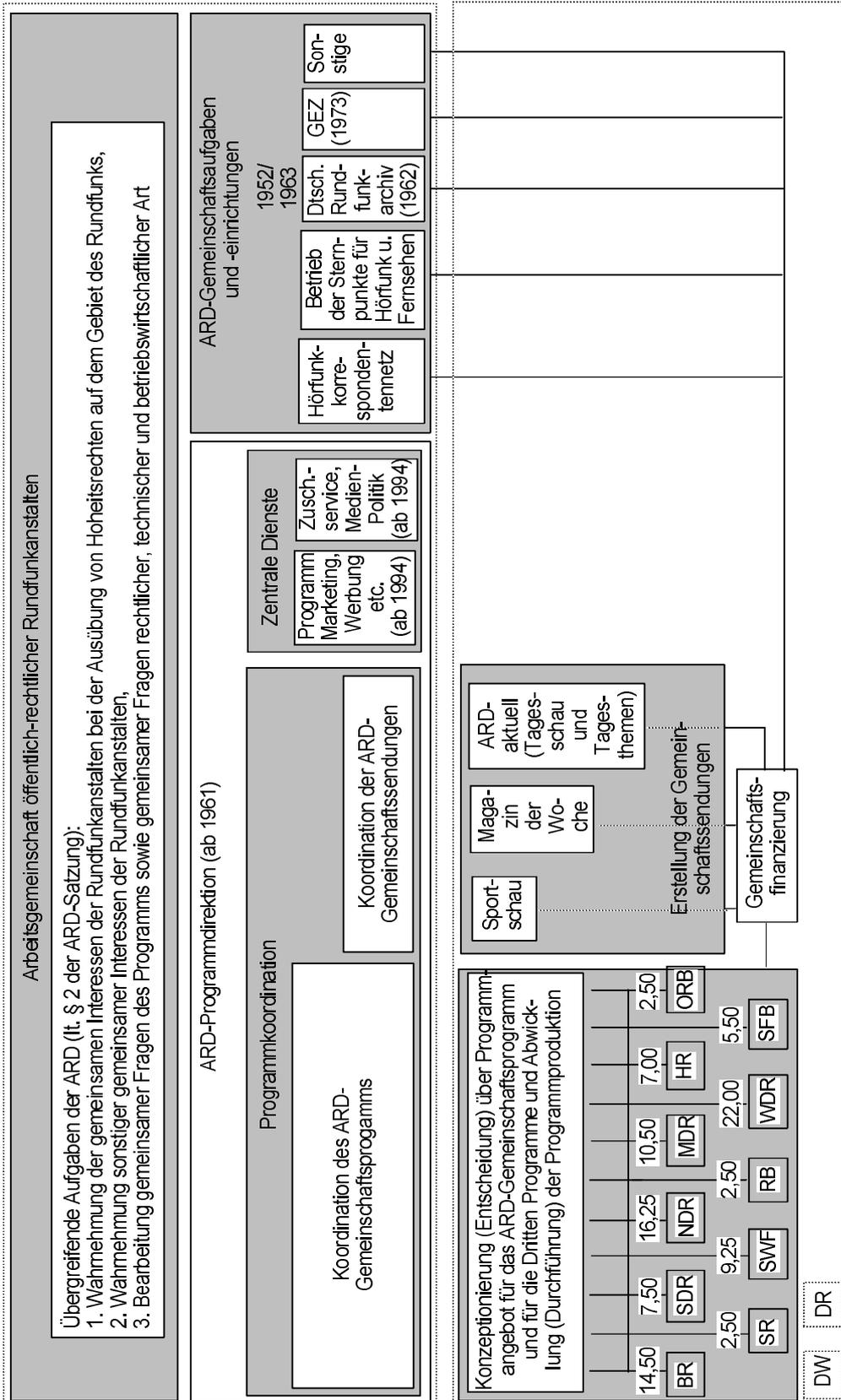
²⁷ Siehe STRUVE 1995. Zu den erfolgreichen Bemühungen Struves, ein zentrales Programm-Marketing-Konzept einzuführen, führt Sissi Pitzner (in: Eigen und fremd, Licht und Schatten. Zum Programm-Marketing-Konzept der ARD, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 23. 7. 1994, S. 3) u. a. aus: "Bereits bei seinem Amtsantritt vor gut zwei Jahren hatte der ehemalige WDR-Fernsehdirektor zentrale Entscheidungsmechanismen bei der ARD gefordert. Doch zunächst sah es so aus, als ob er auf seinem neuen Münchner Posten, ohne Rückhalt in einem eigenen Sender, als sprichwörtlicher "König ohne Land", wie viele vor ihm an den zähen Strukturen und Einzelinteressen der ARD scheitern würde. Erste, fast erschlichene Erfolge konnte er mit der Einrichtung von Gemeinschaftsredaktionen für das Vorabendprogramm und die Hauptabendserien auf sein Konto verbuchen. ... Nach diesen Vorgeplänckeln hatte Struve ... mit seinem zentralen Angriff auf die überstrapazierte, föderale ARD-Struktur zunächst Schwierigkeiten ... Daß jetzt, nach nur einem halben Jahr, Struves Konzept beschlossene Sache ist, wird ARD-intern als kleine Sensation gewertet."



Abbildung 4:
Die Programmkoordination als Hauptaufgabe der ARD

Aufgaben der zentralen Ebene der ARD

Aufgaben der dezentralen Ebene
der Landesrundfunkanstalten



Trotz dieser Ausweitung der Zuständigkeiten sind die Kompetenzen der zentralen ARD-Ebene im Vergleich zu denjenigen der Landesrundfunkanstalten immer noch gering. Dies zeigt sich bspw. an der personellen Ausstattung der ARD-Programmdirektion, die mit ca. 50 Planstellen nur über ca. 0,7 % der Planstellen aller Landesrundfunkanstalten verfügt. Besonders sichtbar wird die hohe Dezentralität aber durch die Tatsache, daß auf die organisationstheoretisch zu erwartende und auch zu empfehlende "Hochkonzentration" zentraler *Produktionsaufgaben*, bspw. die Erstellung von Sendungen zu spezialisierten Themen (wie zu wissenschaftlichen Beiträgen oder zur internationalen Berichterstattung), die Zusammenlegung von Spielfilmredaktionen²⁸ oder die Bildung von Gemeinschaftsredaktionen für die Vorabendserien und das Hauptabendprogramm²⁹ bisher verzichtet worden ist und die wenigen beschlossenen Zentralisierungsmaßnahmen nur schleppend vorankommen.³⁰ Die Erklärung hierfür findet sich in der ursprünglichen, durch eine ausschließliche Kompetenz der Landesrundfunkanstalten gekennzeichneten Konstruktion der bundesdeutschen Rundfunkordnung, die oben bereits beschrieben wurde, und aus den erfolgreichen Bemühungen der Landesrundfunkanstalten, die ihnen damit eingeräumte dominante Stellung im Zeitablauf zu behaupten. Dadurch hält praktisch jede Landesrundfunkanstalt zu jeder Programmsparte einen aufwendigen redaktionellen und produktionstechnischen Apparat vor - eine extrem dezentrale Aufgaben- und Kompetenzverteilung, die bei privaten Unternehmen in dieser Form nicht anzutreffen ist.

Wegen des Gemeinschaftsprogramms, der Gemeinschaftssendungen und Gemeinschaftsleistungen der ARD und ihrer Gemeinschaftsfinanzierung und auch wegen der spill-outs der Dritten Fernsehprogramme, die im Zuge der Verkabelung und Satellitenübertragung stark zugenommen haben, bestehen zwischen den einzelnen Landesrundfunkanstalten trotz ihrer "Produktionsautono-

²⁸ Eine solche Verminderung der Spielfilmredaktionen (von 11 auf 3) wurde vom Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrats bereits 1993 gefordert. Siehe o. V.: Drei statt elf Filmredaktionen? In: Kölner Stadtanzeiger vom 28./29. 8. 1993.

²⁹ So die Vorstellungen des NDR-Intendanten und damaligen ARD-Vorsitzenden Jobst Plog (in: "Das föderale Prinzip ist mehr als Geld abgeben", Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1994).

³⁰ Von Insidern wurde das schleppende Tempo der Reformmaßnahmen des öfteren bemängelt. So schrieb z. B. Ingrid Scheithauer (in: ARD-Diät statt Hungerkur, Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995): "Die Intendanten haben allzu lange auf die Länder gestarrt, statt selbst Reformideen zu entwickeln und die Politiker mit Modellvorschlägen zu konfrontieren. Nur unter dem Druck leerer Kassen haben sie sich schleppend zu Gemeinschaftsaktionen für das "Erste" durchgerungen. Viel zu spät hat die gemeinsame Redaktion für das Werberahmenprogramm des Vorabends ihre Arbeit aufgenommen. Im Schnecken-tempo wird eine Gemeinschaftsredaktion für den teuren Unterhaltungsbereich umgesetzt. Ein gemeinsames Marketingkonzept steckt bestenfalls in den Kinderschuhen. Noch immer ist der Programmdirektor des "Ersten" ein "König Ohneland" unter den Senderfürsten. Noch immer versuchen alle möglichst viel zu machen."

mie" erhebliche Leistungs- und Finanzierungsverflechtungen.³¹ Ökonomisch betrachtet ist die ARD - pointiert ausgedrückt - eine Veranstaltung zur Produktion von Externalitäten.³² Wie die Aufgabenerfüllung generell, so wird auch die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags durch solche Externalitäten erschwert, weil Programm- und Finanzierungsentscheidungen nicht nur diejenige Anstalt betreffen, die die Entscheidungen fällt, sondern auch bei anderen Anstalten Wirkungen verursachen³³ - mit der Folge, daß einzelne Anstalten für sie vorteilhafte, für andere Anstalten oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt aber schädliche Entscheidungen treffen und umgekehrt Anstalten auf für sie selbst ggf. nachteilige (oder zu aufwendige), für andere Anstalten oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt jedoch vorteilhafte Aktivitäten verzichten.

Auf der anderen Seite respektiert die in der Satzung der ARD geregelte Willensbildung "die publizistische und organisatorische Selbständigkeit aller Häuser, unabhängig von der Größe ihres Sendegebietes und des darin aufgebrauchten Gebührenaufkommens."³⁴ Eine solche Kombination aus enger leistungsmäßiger und finanzieller Verflechtung und Entscheidungsautonomie ist ungewöhnlich. Sie ist ökonomisch auch unzweckmäßig, weil sie - in den Termini der ökonomischen Theorie der Verfassung ausgedrückt - übermäßige Konsensfindungskosten verursacht. Der von der ökonomischen Theorie der Verfassung gebotenen Empfehlung, diese Kosten durch eine Ersetzung der Einstimmigkeitsregel durch eine Mehrheitsabstimmung zu verringern,³⁵ ist die ARD bisher - sieht man von der wichtigen Ausnahme der Programmentscheidungen für das Gemeinschaftsprogramm und von den wenigen, eng begrenzten Fällen ab, in denen eine geschäftsführende ARD-Anstalt ihre erweiterten Kompetenzen nutzen kann³⁶ - nicht nachgekommen: "Einstimmigkeit ist gängige Praxis der ARD."³⁷

³¹ Zu den Ursachen und Formen der zwischen den Landesrundfunkanstalten bestehenden Leistungs- und Finanzierungsexternalitäten siehe ausführlicher KOPS 1995c.

³² Siehe ebenda.

³³ Siehe hierzu bezogen auf den Rundfunk ebenda; zu den Allokationswirkungen von Externalitäten allgemein siehe ausführlich SOHMEN 1992, S. 221ff.

³⁴ Siehe GRÄTZ 1995a, S. 3.

³⁵ Siehe zur ökonomischen Theorie der Verfassung grundlegend BUCHANAN/TULLOCK 1962, BUCHANAN/BRENNAN 1985, ESCHENBURG 1977; KIRSCH 1993, S. 107ff; bezogen auf die Willensbildung in der ARD auch KOPS 1995c.

³⁶ Gemäß § 4 der ARD-Satzung werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefaßt, wenn die ARD gemeinsame Interessen der Rundfunkanstalten bei der Ausübung von Hoheitsrechten auf dem Gebiet des Rundfunks wahrnimmt und die geschäftsführende Anstalt für die Dauer eines Jahres gewählt bzw. wiedergewählt wird. Mit der Wahl zur geschäftsführenden Anstalt sind erweiterte Kompetenzen und Handlungsvollmachten im Gesamtinteresse der ARD verbunden. Einfache Mehrheit reicht aus, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die von den Intendanten im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse entschieden werden

Stattdessen wird die Quadratur des Kreises, sprich das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip bei gleichzeitiger Beschränkung der Konsensfindungskosten, dadurch zu erreichen versucht, daß erweiterte Kompetenzen an "geschäftsführende"³⁸ und "federführende" Anstalten³⁹ übertragen und eine Vielzahl von "Hauptversammlungen", Arbeitssitzungen, Kommissionen,⁴⁰ Vertretungen⁴¹ und sonstigen Abstimmungsinstrumenten eingerichtet werden. Das Ergebnis ist allerdings wenig befriedigend, weil damit inflexible und langwierige Entscheidungsprozesse vorprogrammiert sind, auf der anderen Seite wegen des Festhaltens am Einstimmigkeitsprinzip aber dennoch jede Entscheidung von einer einzigen Anstalt blockiert werden kann, so daß sich die Anstalten trotz aller Abstimmungsinstrumente und -kosten letztlich nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Schnelle, flexible und innovative Lösungen werden durch dieser Form der Willensbildung nicht gefördert.

Offenbar sind die Landesrundfunkanstalten - trotz vereinzelter abweichender Meinungen⁴² - aber bereit, für die Autonomie und den "Minderheitenschutz",

können, "soweit die Selbständigkeit der Rundfunkanstalten in Programmangelegenheiten nicht beeinträchtigt wird"; und wenn die Aufsichtsorgane die Intendanten ermöglichen, sich Mehrheitsbeschlüssen zu unterwerfen. Siehe GRÄTZ 1995a, S. 3.

³⁷ Siehe ebenda.

³⁸ Die allgemeine Geschäftsführung wird einem Mitglied der ARD für die Dauer eines Jahres übertragen. Für 1994 oblag die Geschäftsführung beispielsweise dem Norddeutschen Rundfunk, und für 1995 oblied sie dem Bayerischen Rundfunk.

³⁹ Für bestimmte Aufgaben und zur Vorbereitung von Beschlüssen der Mitglieder können einzelne Rundfunkanstalten als federführende Mitglieder bestimmt werden, die mit entsprechender Ermächtigung zur Vertretung der ARD nach außen berechtigt sind. Siehe hierzu die Aufstellung im ARD-Jahrbuch 1993, S. 180.

⁴⁰ Zur Vorbereitung von Beschlüssen sowie zur Beratung gemeinsamer Spezialfragen hat die ARD eine Vielzahl von Kommissionen eingerichtet. Dazu gehören zum einen ständige Fachkommissionen (eine juristische Kommission, eine technische Kommission, eine Finanzkommission, eine Hörfunk-Kommission, die ständige Programmkonferenz für das ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm und die Kommission der Dritten Fernsehprogramme), die aus den sachlich zuständigen Direktoren der ARD-Rundfunkanstalten bestehen; zum anderen die Kommissionen, die bestimmten Sachgebieten, Einzelprojekten oder Einzelfragen gewidmet sind (Auslandskommission, Postkommission, Kommission für Investitionsplanung und Rationalisierung, Zuschauer-, Programm- und Medienforschung, Satellitenkommission, Olympiakommission u. a.). Siehe hierzu die Übersichten in den ARD-Jahrbüchern, z. B. ARD-Jahrbuch 1993, S. 179ff., ARD-Jahrbuch 1994, S. 225ff.

⁴¹ Mit der Vertretung der ARD in internationalen und nationalen Institutionen, Organisationen und Gesellschaften sind einzelne Persönlichkeiten aus ARD-Anstalten oder ARD-Institutionen beauftragt. Siehe hierzu die Übersichten in den ARD-Jahrbüchern, z. B. ARD-Jahrbuch 1993, S. 180f.; ARD-Jahrbuch 1994, S. 226f.

⁴² Forderungen nach einem Abrücken vom Einstimmigkeitsprinzip und nach einer stärkeren Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen der ARD sind von einzelnen Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer wieder, wenngleich mit bescheidenem Erfolg, unterbreitet worden - beispielsweise vom damaligen Intendanten des Südwestfunks, Willi-



den ihnen das Einstimmigkeitsprinzip gewährleistet, diesen hohen Preis zu zahlen. Auch die 1993 von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrats aufgestellte Forderung, das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen, um flexiblere und schnellere Entscheidungen zu ermöglichen,⁴³ ist unlängst vom Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrates unter Hinweis auf die Gefahr, daß möglicherweise "ein durchgängiges Mehrheitsprinzip die Solidargemeinschaft ARD sprengen würde," abgeschwächt worden.⁴⁴

1.4. Das ZDF als bundesweite öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt

Aufgrund der ihnen eigenen Bedachtsamkeit auf Autonomie gelang es den Landesrundfunkanstalten der ARD auch - im Schulterschuß mit den Ländern und mit Unterstützung durch politische Gruppierungen und Interessenverbände - den Ende der fünfziger Jahre von Konrad Adenauer unternommenen Versuch abzuwehren, eine bundesweite öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt des Bundes zu gründen. Auch dieses Kapitel deutscher Rundfunkgeschichte ist ausführlich dokumentiert worden⁴⁵ und braucht hier nicht dargestellt zu werden. Wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang aber, daß die erfolgreiche Abwehr einer solchen Bundesfernsehanstalt den Weg für die Gründung des ZDF mitbereitete. Diese Anstalt, die am 1. 4. 1963 auf Sendung ging, stellt als Anstalt der Länder mit einem bundesweiten Programm sozusagen einen Kompromiß zwischen den Plänen Adenauers und den Ansprüchen der Länder nach einem ihrer Kompetenz unterliegenden Rundfunk dar.

Das ZDF hat von der ihm eingeräumten Möglichkeit, der ARD beizutreten, keinen Gebrauch gemacht.⁴⁶ Insofern ist es nicht der bisher beschriebenen

bald HILF (1989), von MITGLIEDERN DES WDR-RUNDFUNKRATS (1993) oder unlängst wieder vom ARD-Programmdirektor Günter Struve (STRUVE 1995).

⁴³ In diesem sog. 19-Papier, das nicht von allen MITGLIEDERN DES WDR-RUNDFUNKRATS (1993, S. 411) unterzeichnet wurde, heißt es unter anderem: "Soll sich die ARD dem Markt stellen, dann müssen zunächst einmal die Bereiche herausgearbeitet werden, die erfolversprechend marktrelevant sind. Diese Bereiche können entweder zentral geführt (Präsidium, Generalsekretariat, "Gremiendach") oder als klar definierte Aufgaben einzelnen Landesrundfunkanstalten mit abschließender Entscheidungsbefugnis zugewiesen werden. Maßstab muß die Handlungsfähigkeit am Markt sein. Dies erfordert flache Hierarchien und schnelle Entscheidungsfindung. Beides ist mit der bisherigen Struktur der ARD nicht zu vereinbaren." Siehe auch GRÄTZ 1995a, S. 19f.

⁴⁴ Siehe ebenda, S. 20.

⁴⁵ Siehe beispielsweise WEHMEIER 1979 und BAUSCH 1980.

⁴⁶ Nach § 8 der ARD-Satzung ist zum Eintritt in die ARD jede deutsche Rundfunkanstalt mit Sitz im Gebiet der Bundesrepublik berechtigt, sofern sie in ihrem Aufbau die gleichen Grundzüge wie die bisherigen Mitglieder aufweist. Das das ZDF hiervon keinen Gebrauch gemacht hat, hat solange keine nennenswerten Konsequenzen, solange die Art und Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der ARD in deren Belieben steht. Über eine (Zwangs-)Mitgliedschaft des ZDF in der ARD müßte hingegen nachgedacht werden, wenn

Organisationsstruktur der ARD zuzurechnen. Gleichwohl ist das ZDF Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik, dem die gleichen Rechte, insbesondere auf die Überlassung von Rundfunkgebühren und auf die Ausstrahlung von Werbung (innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen) und Pflichten, insbesondere zur Beachtung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags, übertragen sind wie den Landesrundfunkanstalten der ARD.

Das Programmangebot des ZDF, das sich im Zeitablauf, ähnlich wie dasjenige des Ersten Programms, kontinuierlich erhöht hat,⁴⁷ ist allerdings weniger föderalistisch geprägt als das Erste Programm. Zwar ist auch das ZDF bemüht, in seinen Sendungen die föderative kulturelle, ökonomische und politische Vielfalt der in Deutschland bestehenden Meinungen und Lebensbedingungen widerzuspiegeln; anders als beim Ersten Fernsehprogramm ergibt sich beim ZDF diese Pluralität aber nicht aus der Mischung dezentral konzipierter und produzierter Beiträge, sondern dadurch, daß die Programmacher des ZDF darauf achten, innerhalb ihres zentral konzipierten und erstellten Programmangebotes einen derartigen "Binnenpluralismus" herzustellen.⁴⁸

1.5. Strukturreform und Verteilungsaspekte

Die vom Bemühen um eine effizientere Form der Güterbereitstellung getragenen Reformüberlegungen können - wie häufig - nicht getrennt werden von den mit einer Strukturreform verbundenen Verteilungsaspekten. Diese bestehen, kurz beschrieben, einmal darin, daß aufgrund des in der ARD angewandten "Prinzips des örtlichen Aufkommens" die großen Rundfunkanstalten (genau: die Anstalten, in deren Sendegebieten viele Gebührenhaushalte angesiedelt sind), eine wesentlich höhere originäre Finanzkraft besitzen als die "kleinen" Anstalten. Da dies unterschiedlich hohe Pflichtanteile zum ARD-Gemeinschaftsprogramm zur Folge hat, sind die großen Anstalten in diesem Gemeinschaftsprogramm überproportional vertreten;⁴⁹ sie erfüllen auch einen überdurchschnittlichen Anteil der Gemeinschaftsaufgaben der ARD.⁵⁰ Hinzu kommt, daß trotz dieser unterschiedlichen Anteile am Gemeinschaftsprogramm und an den Gemeinschaftsaufgaben und trotz des ARD-internen Finanzausgleichs ein Teil des originären Finanzkraftgefälles erhalten bleibt, so daß die großen Anstalten aufwendigere (und c. p. bessere) Programme herstellen können als die kleinen und daß mit der höheren Finanzkraft auch eine Dominanz bei ARD-weiten Auf-

Art und Intensität der Kooperation extern, etwa durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF), vorgegeben werden könnten.

⁴⁷ Siehe OLTMANN 1993.

⁴⁸ Ein weiterer Unterschied gegenüber den Landesrundfunkanstalten besteht darin, daß das ZDF keine Hörfunksendungen ausstrahlt.

⁴⁹ Zu den unterschiedlich hohen Pflichtanteilen siehe Zeile 12 von Tabelle 1, S. 7.

⁵⁰ Siehe GRÄTZ 1995a.



gaben und Entscheidungen verbunden ist. Diese könnte durch die Bildung weniger, ähnlich großer Anstalten beseitigt werden.⁵¹

Mit den unterbreiteten Reformvorschlägen sind außerdem Verteilungswirkungen zwischen der ARD und dem ZDF verbunden. So würden durch die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms beträchtliche Gebühreneinnahmen freigesetzt, die (gemäß der oben erläuterten Inzidenzannahmen) qua Gebührensenkung dem Gebührenzahler zugute kämen, die aber auch zur Aufstockung des ZDF-Etats verwendet werden könnten (hierzu bedürfte es lediglich einer Veränderung des derzeit zwischen ARD und ZDF geltenden Verteilungsschlüssels von 70 : 30 zugunsten des ZDF, wie sie von der KEF in ihrem nächsten Bericht voraussichtlich auch vorgeschlagen wird).⁵² Dadurch könnten die durch den drastischen Rückgang der Werbung verursachten Finanznöte des ZDF leicht behoben werden. Verschiedentlich wurde die Vermutung geäußert, daß auch derartige Verteilungswirkungen hinter dem Stoiber/Biedenkopf-Plan gestanden haben könnten, weil das ZDF als zentrale Anstalt politisch leichter kontrollierbar sei als die ARD oder auch, weil das ZDF der in Bayern und Sachsen regierenden CDU näher stehe als die ARD bzw. die innerhalb der ARD einflußreichen Anstalten, insbesondere der WDR und der NDR.⁵³ Der von den Ministerpräsidenten der Länder auf ihrer Klausurtagung im Oktober 1995 getroffene Beschluß, die Gebührenerhöhungen der nächsten Gebührenperiode nicht mehr im Verhältnis 70 : 30, sondern hälftig zwischen ARD und ZDF zu verteilen,⁵⁴ muß nicht als Bestätigung solcher Vermutungen betrachtet werden, wäre mit ihnen aber vereinbar.

⁵¹ Daß auch solche Verteilungsaspekte bei den Fusionsüberlegungen eine Rolle spielen, zeigt das Thesenpapier von STOIBER/BIEDENKOPF (1995, These 8), in dem dem WDR eine Dominierung der ARD-Entscheidungen vorgeworfen wird: "Die Landesrundfunkanstalten haben sich in ihrer Mehrheit zunehmend von selbständigen Gesellschaftern zu de facto Tochtergesellschaften der ARD entwickelt. Die damit entstandene neue Struktur wird von der bei weitem größten und finanzstärksten Landesanstalt, dem WDR, nachhaltig beeinflusst und teilweise beherrscht. Der WDR nimmt in erheblichem Umfang die Rolle einer Konzernleitung wahr, die weite Bereiche der inzwischen zentralistischen ARD kontrolliert, zumindest nachhaltig bestimmt." Siehe hierzu kritisch Uwe Kammann: Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995.

⁵² Folgt man den Presseverlautbarungen, so spricht sich die KEF in ihrem nächsten, erst im November erscheinenden Bericht für eine Anhebung der Rundfunkgebühren zum 1. 1. 1997 auf ca. 28.-- DM aus. Die Gebührenerhöhung soll allerdings nicht gemäß des bisherigen Schlüssels von 70 : 30 zwischen ARD und ZDF verteilt werden, sondern im Verhältnis 50 : 50. Siehe z. B. Frank Thomsen: Die Stunde der Jongleure. Die ARD kommt schlechter weg als das ZDF, in: Die Zeit vom 27. 10. 1995; o. V.: Die neue Rundfunkgebühren-Kommission in Bewertungsschwierigkeiten. Die ARD fühlt sich gegenüber dem ZDF, der NDR innerhalb der ARD benachteiligt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 10. 1995; o. V.: Länder garantieren Bestand der ARD bis zum Jahr 2000. Rundfunkgebühren sollen auf knapp 28 DM steigen, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16. 10. 1995.

⁵³ Siehe hierzu z. B. Lutz Spenneberg: "Geistiger Zwergenstaat". Unionspolitiker prügeln die ARD - und verschweigen die ZDF-Krise, Die Woche vom 10. 2. 1995.

⁵⁴ Siehe Fn 52 auf S. 21.

Ein letzter, hier nur erwähnter Verteilungsaspekt, der bei den Reformvorschlägen eine Rolle gespielt haben könnte, besteht darin, daß durch eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms Programmlücken entstünden, die durch die Ausweitung des privaten Rundfunkangebots gefüllt werden könnten. Dadurch würden sich die Marktanteile der Privaten und damit auch ihre Einnahmen aus Werbung, ggf. auch aus Pay-TV-Angeboten erhöhen.⁵⁵ Auch dieser Aspekt hat nach Meinung von Insidern bei der Klausurtagung der Ministerpräsidenten vom Oktober '95 in der Tat eine wichtige Rolle gespielt, gehörte die Neuregelung der Beteiligungsgrenzen der privaten Fernsehanbieter doch zu denjenigen Fragen, die in Bad Neuenahr "im Paket" entschieden wurden und maßgeblich dazu beitrug, daß die Ministerpräsidenten sich dort über die verhandelten medienpolitischen Entscheidungen einigen konnten.⁵⁶

1.6. Zusammenfassende Darstellung der bestehenden Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zusammenfassend läßt sich die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland anhand von Abbildung 5 beschreiben:⁵⁷ Es existieren zwei bundesweite Vollprogramme (das ARD-Gemeinschaftsprogramm, auch als Erstes Programm bezeichnet, und das ZDF) und die von

⁵⁵ Siehe hierzu beispielsweise Uwe Kammann (Müncher Freiheit. Edmund Stoiber zum "Ersten": das Vor-Letzte, in: epd, Kirche und Rundfunk vom 22. 10. 1994): "Ein Ablenkungsmanöver war der Münchner Paukenschlag, der erste Schritt eines urpolitischen Koppelgeschäfts. Mit dem Ziel: Ihr, Mehrheit der Länderfürsten, dürft das Erste behalten; wir, die Wirtschafts-Weitsichtigen und Standort-Klugen, die wir in Sachen Kirch und Bertelsmann nur "grassierende Konzentrationshysterie" ausmachen, bekommen dafür im neu auszuhandelnden Rundfunk-Staatsvertrag die gewünschten großzügigen Bestands- und Entwicklungsgarantien für die Privaten, für die heimischen Medienunternehmen, die sonst international untergehen. Abgemacht?". Siehe ähnlich Andreas Borchers (Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. 1. 1995); Uwe Kammann (Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd, Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995); Dietrich Leder (His masters voice. Stoibers Attacke gegen die ARD schützt die Privaten, in: Die Woche vom 28. 10. 1994); Robert Leicht (Der Griff nach der Medienmacht, Die Zeit vom 10. 2. 1995); M. Pitzke (Macht und Moneten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994); Lukas Weber (Zwei gegen die ARD. Die Rundfunkpolitiker reiben sich wieder einmal am öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 1. 1995) oder o. V. (Wir beißen jetzt zu, in: Der Spiegel Nr. 6/1995, S. 18ff.). Von politischer Seite hat beispielsweise der hessische Ministerpräsident Eichel diese Argumentation vertreten (SPD-Politiker: ARD notfalls ohne Bayern und Sachsen, in: WR vom 31. 1. 1995).

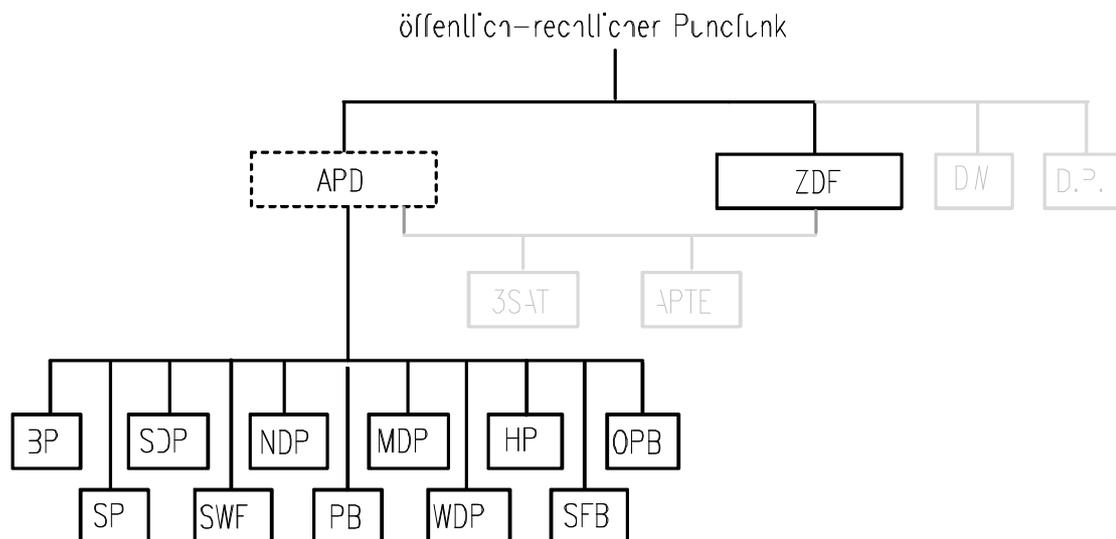
⁵⁶ Siehe z. B. Ingrid Scheithauer: Das "kleine Wunder" von Bad Neuenahr, in: Frankfurter Rundschau vom 16. 10. 1995, oder Michael Rediske: ARD soll jetzt die "Zeche zahlen". Auf den Münchner Medientagen trafen die Sieger und Verlierer des ARD-Streits aufeinander, in: Tageszeitung vom 20. 10. 1995. -- Die Problematik wird in Abschnitt 4.2. ausführlicher erörtert.

⁵⁷ Für eine ausführlichere Beschreibung siehe etwa HICKETHIER 1994.

den 11 Landesrundfunkanstalten, teilweise gemeinsam,⁵⁸ erstellten Dritten Fernsehprogramme (sowie je 3 bis 6 Hörfunkprogramme, die im folgenden allerdings ebenso wenig betrachtet werden wie das Programmangebot des DeutschlandRadios (D.R.),⁵⁹ der Deutschen Welle (DW)⁶⁰ und der deutschen Beteiligungen an den übernationalen Gemeinschaftsprogrammen ARTE⁶¹ und 3sat⁶²).

Die gestrichelte Darstellung der ARD soll dabei andeuten, daß es sich bei seinem Gemeinschaftsprogramm nicht um ein von einer zentralen ARD-Ebene, sondern um ein aus Beiträgen der Landesrundfunkanstalten zusammengestelltes Programm handelt; insofern ist die ARD, organisationstheoretisch betrachtet, keine voll ausgebildete zentrale Ebene, sondern lediglich "Provider" der ihr von den Landesrundfunkanstalten überlassenen Programme.

Abbildung 5:
Die derzeitige Organisationsstruktur des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks



⁵⁸ Von mehreren Landesrundfunkanstalten gemeinschaftlich erstellt werden die Dritten Programme Nord 3 (NDR und RB) und Südwest 3 (SDR, SWF und SR). Siehe zu diesen Kooperationen die ARD-Jahrbücher, z. B. ARD-Jahrbuch 1994, S. 217f., S. 220f.

⁵⁹ Zum Hörfunkprogramm des DeutschlandRadios Welle siehe ELITZ 1995a, siehe auch die ARD-Jahrbücher, z. B. ARD-Jahrbuch 1995, S. 216f; S. 375ff. und S. 396ff.

⁶⁰ Zum Hörfunk- und Fernsehprogramm der Deutschen Welle siehe die ARD-Jahrbücher, z. B. ARD-Jahrbuch 1995, S. 233ff., S. 310ff., S. 374ff.

⁶¹ ARTE ist ein Kulturkanal, der seit 1992 gemeinsam von der ARD und dem französischen Fernsehen betrieben wird. Siehe V. RÜDEN 1993.

⁶² 3sat ist ein Kulturkanal, der seit 1984 von ORF, SRG und ZDF - und seit Einstellung von 1 plus im November 1993 auch von der ARD - betrieben wird. Siehe SCHMID 1995.

2. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Angesichts der historisch bedingten Inkonsistenzen und hohen Dezentralität der bestehenden Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können die in den letzten Monaten unterbreiteten Reformvorschläge nicht verwundern. Sie sind zum überwiegenden Teil auch nicht neu, sondern wurden bereits in den achtziger oder gar den siebziger und sechziger Jahren vorgebracht.¹ Neu war allerdings die Radikalität der vorgeschlagenen Eingriffe. So haben bspw. Edmund Stoiber und Kurt Biedenkopf² mit der Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms der ARD eine Strukturreform gefordert, die in dieser Form bis dahin noch nicht diskutiert worden war.³ Und auch die von Stoiber/

¹ Siehe oben, Fn 4 auf S. 5. Ein neueres Neugliederungsmodell wurde Anfang der neunziger Jahre vom Intendanten des Hessischen Rundfunks, Hartwig Kelm, vorgelegt; und auch der Intendant des WDR, Friedrich Nowotny, regte 1992 an, eine aus ARD-Anstalten und Ländern zusammengesetzte Kommission zu gründen, die die ARD-Struktur darauf prüfen sollte, "ob sie so erhaltenswert ist oder wo sie veränderbar wäre." Siehe Gernot Facius: Zum Ersten, zum Zweiten, zum Dritten. Nicht nur Ministerpräsidenten, auch Intendanten wollen eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, in: Die Welt vom 30. 1. 1995.

² Siehe STOIBER/BIEDENKOPF 1995. Erläuterungen zur Position Biedenkopfs finden sich auch in einem Interview Biedenkopfs in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 5. 2. 1995 (Cornelia von Wrangel/Wolfgang Wischmeyer: Das ZDF und daneben Vollprogramme aus den Ländern), einem Interview Biedenkopfs in der Zeit vom 2. 2. 1995 (Die ARD gehört auf den Prüfstand) und in einem Leserbrief Biedenkopfs an den epd (... um nicht zu sagen Sorglosigkeit, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 19/1995 (BIEDENKOPF 1995a). Für Erläuterungen der Position Stoibers siehe Edmund Stoiber: Notwendige Reform. ARD am Scheideweg, in: Bayern Kurier vom 4. 2. 1995 sowie die Interviews mit STOIBER in der Welt am Sonntag vom 2. 3. 1995 (o. V.: Stoiber: ARD nicht mehr finanzierbar) und in Focus Nr. 44/94 ("Die Diskussion ist fällig").

³ Das Thesenpapier von STOIBER/BIEDENKOPF hatte bereits einen Vorläufer mit dem im Herbst 1994 anlässlich der Münchener Medientage von Stoiber vorgelegten, inhaltlich ähnlichen Reformvorschlag. Siehe hierzu das Interview mit Stoiber in der Zeitschrift Gong (Keine Zukunft für die ARD, in: Gong Nr. 33/1994) sowie den sich mit diesem früheren Vorstoß kritisch auseinandersetzenden Kommentar von Uwe Kammann (Notschlachtung einer Notlösung? In: Die Zeit vom 28. 10. 1994). Stoibers erster Vorstoß erreichte aber nicht die hohe Aufmerksamkeit, die den STOIBER/BIEDENKOPF-Thesen zuteil wurde, weil Stoiber damals politisch allein blieb, während er nun mit Biedenkopf und vor allem mit Kohl zwei gewichtige Mitstreiter hatte. Siehe hierzu z. B. Gernot Facius: Kohl will Vorherrschaft des WDR brechen, in: Die Welt vom 2. 2. 1995; Stefan Rehder: Vorschläge zur Umgestaltung sind nicht neu. Der Streit um eine Reform der ARD geht weiter, in: Deutsche Tagespost vom 11. 2. 1995; o. V.: Kohl will WDR die "dominierende Machtposition" nehmen, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 1. 1995; o. V.: Auch der Kanzler schimpft auf die ARD - SPD: Alles Parteipolemik, in: Abendzeitung vom 2. 2. 1995; o. V.: Kohl unterstützt Stoiber und Biedenkopf gegen die ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 2. 1995.



Biedenkopf, wie auch vom Intendanten des MDR, Udo Reiter,⁴ angestellten Fusionspläne sind weitgehender als die bis dahin diskutierten, i. a. auf die Fusion einzelner kleiner Landesrundfunkanstalten beschränkten Vorschläge.⁵ Schließlich würde auch die Abschaffung bzw. Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens eine (wenngleich bereits seit längerem diskutierte) gravierende Strukturveränderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedeuten.⁶

Neben diesen vergleichsweise radikalen Reformvorschlägen wurde, überwiegend von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst, eine Vielzahl kleinerer Veränderungen ins Gespräch gebracht, bspw. die Stärkung zentraler Kompetenzen der ARD-Programmdirektion (bei unveränderter Organisationsstruktur),⁷ die verstärkte Kooperation zwischen den Landesrundfunkanstalten⁸ bzw. zwischen ARD und ZDF⁹ und die verstärkte Auslagerung (outsourcing) von Aufgaben an Private.¹⁰ Auch die diskutierten Veränderungen der in der ARD angewandten Abstimmungsverfahren (siehe GRÄTZ 1995a, KOPS 1995c) gehören zu dieser Gruppe weniger gravierender Veränderungen der Organisationsstruktur.

Klammert man solche minderwichtigen wie auch die auf das Deutschland-Radio oder die Deutsche Welle (als weitere Mitglieder der ARD) bezogenen Reformvorschläge aus, so lassen sich die derzeit im Raum stehenden, auf die

⁴ Siehe die Äußerungen des MDR-Intendanten Udo Reiter zu einer notwendigen ARD-Strukturreform und dem bevorstehenden Ende des ARD-Finanzausgleichs (in: Focus Nr. 4/1994); oder die vom Intendanten des SWF, Peter Voss (in: Der Südwesten sollte vorangehen. Plädoyer für eine neue Rundfunkstruktur, in: Rheinischer Merkur vom 30. 12. 1994) befürwortete Strukturreform, die nicht nur zur Einrichtung einer größeren südwestdeutschen Anstalt führen sollte, sondern mittelfristig nur etwa sechs Landesrundfunkanstalten eine Zukunftchance beließe.

⁵ Vorschläge zur Zusammenführung der kleinen Rundfunkanstalten, insbesondere des Saarländischen Rundfunks und Radio Bremens, wurden bereits seit langem unterbreitet (siehe bspw. zu den auf den SR bezogenen Neugliederungsüberlegungen die MICHEL-KOMMISSION 1970; für RB siehe THOMAS 1978). Auch eine Fusion zwischen dem Südwestfunk und dem Süddeutschen Rundfunk wurde bereits mehrfach gefordert (siehe z. B. die von SCHMÜCKER 1970 referierten Bemühungen). Siehe zu letzterem den unlängst von VOSS (1995) unternommenen und ausführlich begründeten Vorstoß.

⁶ Diese wurde insbesondere von einzelnen FDP-Politiker des öfteren propagiert (siehe bspw. OTTO 1995) und von der nordrhein-westfälischen F.D.P. sogar zum Thema der Landtagswahl '95 gemacht (siehe bspw. o. V.: Liberale wollen Gebühr ganz abschaffen, in Westfalenblatt vom 27. 3. 1995). Aber auch Vertreter der ARD (wie bspw. F. Nowotny auf dem Medienforum 1993 in Köln) haben die Privatisierung des ZDF als eine Möglichkeit zur Begrenzung der Ausgaben und Gebühren des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Erwägung gezogen.

⁷ Siehe bspw. BUCHWALD 1989, S. 12; HILF 1989, S. 7; STRUVE 1995, S. 6ff.

⁸ Siehe BUCHWALD 1989, S. 12; MITGLIEDER DES WDR-RUNDFUNKRATS 1993, S. 426.

⁹ Siehe bspw. HILF 1989, S. 6 und S. 8; oder ZDF 1993, S. 20; zur Kooperation zwischen Rundfunkanstalten allgemein auch MARMOR 1994.

¹⁰ Siehe ebenda; auch VOSS 1994.



Regelung der Zuständigkeiten für das Fernsehprogrammangebot¹¹ bezogenen Reformpläne in solche unterteilen, die die *vertikale* Organisationsstruktur, insbesondere die Verteilung der Zuständigkeiten und Ressourcenanteile zwischen den bundesweiten Programmanbietern (ARD und ZDF) einerseits und den Landesrundfunkanstalten und ggf. einzurichtenden oder auszubauenden Anbietern einer dritten föderalen (lokalen) Ebene andererseits betreffen (vorliegendes Kapitel), und solche, die sich auf die *horizontale* Organisationsstruktur innerhalb der oberen föderalen Ebene (d. h. zwischen den bundesweiten Programmanbietern) und innerhalb der unteren föderalen Ebene (der Landesrundfunkanstalten) beziehen (folgendes Kapitel 3).

Die mit einer solchen Zweiteilung verbundenen sog. "vertikalen Veränderungen mit (indirekten) horizontalen Effekten", die sich zum einen innerhalb der oberen (bundesweiten) Ebene ergeben (z. B. indem eine - vertikale - Stärkung der Ressourcenausstattung des ARD-Gemeinschaftsprogramms gegenüber den Dritten Programmen zugleich eine Stärkung seiner - horizontalen - Position gegenüber dem ZDF bedeutet), und die sich zum anderen innerhalb der unteren föderalen Ebene einstellen (z. B. indem eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms mit einer Veränderung der Anzahl oder relativen Finanzkraft der Landesrundfunkanstalten einher geht), werden dabei erwähnt, ohne sie zum Gegenstand eigenständiger Kapitel zu machen.

2.1. Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur

Der Kernvorschlag des Stoiber/Biedenkopf-Plans, der auch die Debatte um die Organisationsstruktur der ARD ausgelöst hat, besteht in der Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms. STOIBER/BIEDENKOPF (1995) begründen diesen Vorschlag mit der notwendigen Reduktion des Programmvolumens, das "prinzipiell entweder durch eine Reduktion des ARD-Angebots oder durch Abbau, jedenfalls aber Verringerung der Dritten Programme der Landesanstalten erreicht werden" könne,¹² und der Auffassung, daß "prinzipiell nur die

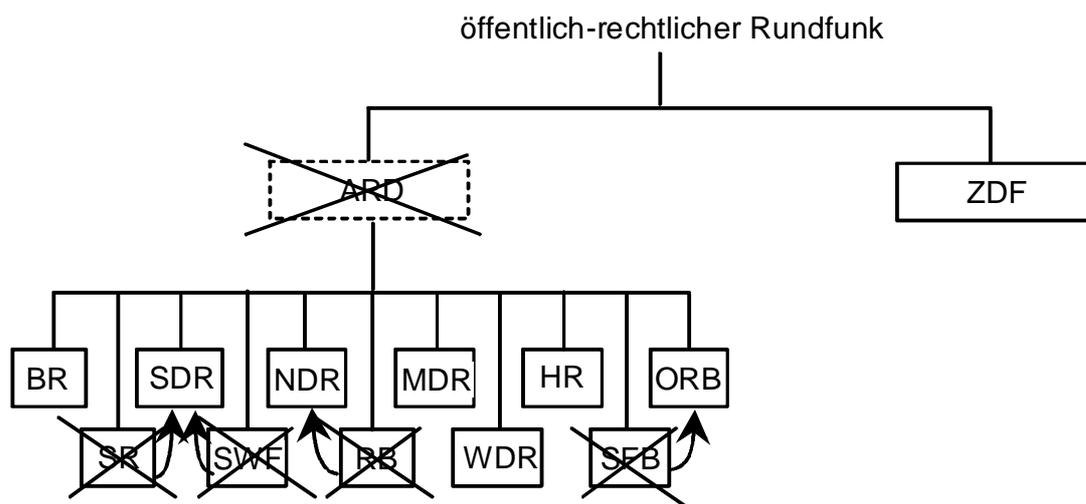
¹¹ Andere Überlegungen beziehen sich auf die Neuregelung des Hörfunkangebots und dabei möglicherweise sinnvolle Kooperationen und Fusionen. Da hierbei andere Kriterien zu beachten sind als bei der Neuordnung des Fernsehangebots (zu den Beziehungen zwischen der Art wahrzunehmender Aufgaben und einer angemessenen Abgrenzung der Aufgabenträger siehe KOPS 1995b), bleibt der Hörfunk aus den folgenden Betrachtungen ausgeschlossen.

¹² STOIBER/BIEDENKOPF, These 10. Es heißt dort weiter: "Welche der beiden Alternativen den Vorzug verdient, ist umstritten. Die Vertreter der gegenwärtigen Struktur plädieren dafür, die Dritten Programme zurückzuführen, falls eine weitere Erhöhung der Gebühren oder eine Ausweitung der Werbeeinnahmen durch Ausdehnung der Werbezeiten nicht möglich sein sollte. Die Gegenmeinung sieht die Lösung in einer Verringerung des ARD-Angebots, das heißt, in einem Verzicht auf das selbständige ARD-Vollprogramm zugunsten der Landesrundfunkanstalten und ihrer Dritten Programme. Unsere Reformüber-



zweite Alternative geeignet ist, sowohl der Verwirklichung der ordnungspolitischen Grundsätze im öffentlich-rechtlichen Bereich wie den Notwendigkeiten und Grenzen seiner Finanzierung zu entsprechen."¹³

Abbildung 6:
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks I:
Abschaffung der ARD und Verringerung der Zahl von Landesrundfunkanstalten



Die damit verbundene Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur läßt sich unter Rückgriff auf das Organigramm der bestehenden Struktur (Abbildung 5, S. 23) beschreiben (siehe Abbildung 6): Die derzeit nicht voll ausgeprägte zentrale ARD-Ebene entfiere vollständig, während die Bedeutung der Mitglieder der unteren Ebene (der einzelnen Landesrundfunkanstalten der ARD) gestärkt würde. In der vertikalen, auf die hierarchische Struktur bezogenen Betrachtung käme es damit zu einer *Dezentralisierung* der Zuständigkeiten (Ausweitung der Zuständigkeiten der unteren föderalen Ebene). Zugleich ergäbe sich innerhalb der oberen föderalen Ebene (der bundesweiten Anbieter) aber auch eine *Zentralisierung*, da sich deren Zahl von derzeit zwei (ARD-Gemeinschaftsprogramm und ZDF) auf nurmehr einen Anbieter (ZDF) verringerte. Außerdem träte infolge der verringerten Zahl von Landesrundfunkanstalten auch innerhalb der unteren föderalen Ebene eine *Zentralisierung* ein.¹⁴ Ob sich der Zentrali-

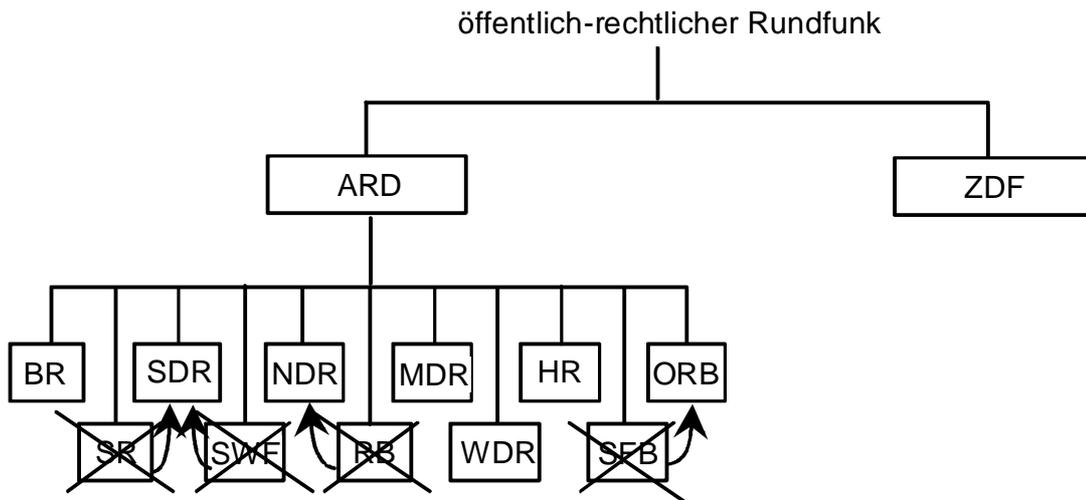
legungen gehen davon aus, daß eine uferlose Erhöhung der Gebühren und eine Ausweitung der Werbezeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich aus teils politischen, teils prinzipiellen Gründen nicht in Frage kommen wird. Das heißt: Wir können uns der Notwendigkeit, zwischen beiden Alternativen zu entscheiden, nicht länger durch eine ständige Vermehrung der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Bereichs entziehen. Wir müssen vielmehr - jedenfalls grundsätzlich - zwischen beiden Alternativen entscheiden."

¹³ ebenda, These 12

¹⁴ D. h. die von STOIBER/BIEDENKOPF (1995, Thesen 10 - 13) geforderte Abschaffung des Ersten Programms und Fusion von Landesrundfunkanstalten würde die Zentralität der Organi-

tätsgrad der Organisationsstruktur der ARD durch diese Veränderungen insgesamt erhöhen oder verringern würde, kann wegen dieser Gegenläufigkeit der verschiedenen Effekte ohne eine genauere Betrachtung von Art und Ausmaß dieser Veränderungen nicht vorhergesagt werden.¹⁵

Abbildung 7:
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks II:
ARD mit gestärkter zentraler und reformierter dezentraler Ebene



Eine zum Stoiber/Biedenkopf-Vorschlag konträre Lösung wird durch Abbildung 7 beschrieben. Dabei würde die ARD zu einer vollwertigen zentralen Ebene ausgebaut, indem Entscheidungs- und ggf. auch Produktionskompetenzen von den Landesrundfunkanstalten auf diese übergeordnete Ebene "hochgezont" würden. Dieser Vorschlag ist seit Gründung der ARD immer wieder unterbreitet worden,¹⁶ bisher aber weitgehend gescheitert (vor allem wegen des Widerstands der ARD-Rundfunkanstalten selbst, die dabei auf Kompetenzen verzichten müßten). Da die Bedeutung des ARD-Gemeinschaftsprogramms als zweitem bundesweitem Vollprogramm neben dem ZDF durch eine solche Organisationsreform gestärkt würde, ginge dabei eine *vertikale Zentralisierung* mit einer *horizontalen Dezentralisierung* (innerhalb der oberen Ebene) einher,¹⁷ so

sationsstruktur verstärken, die die Verfasser an anderer Stelle ihres Papiers beklagen (bspw. in These 8, in der sie die "Verringerung der Selbständigkeit der Länderanstalten" und in These 15, in der sie die "faktisch-kooperative Verfassung" der ARD kritisieren).

¹⁵ Siehe hierzu die ausführlicheren Überlegungen bei KOPS 1995e.

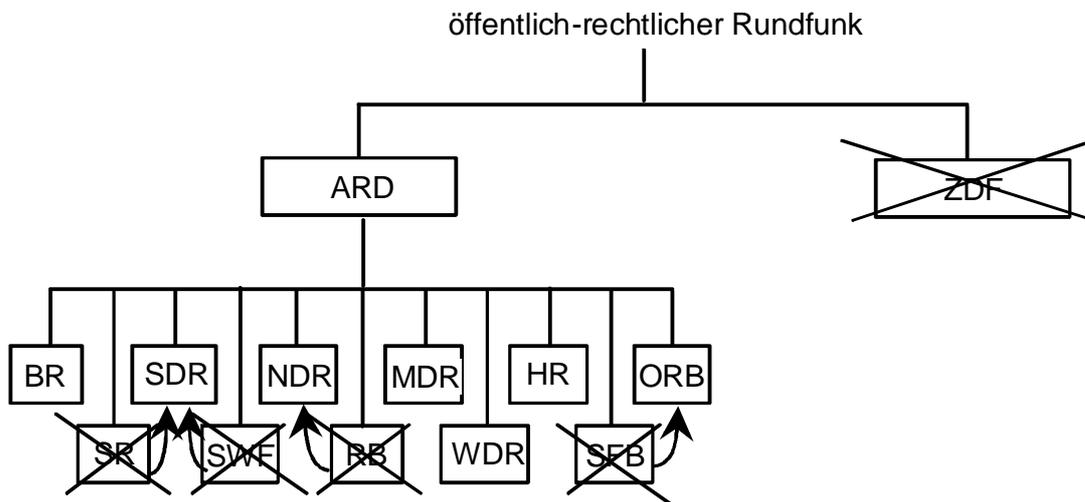
¹⁶ Siehe bspw. HILF 1989 oder die aktuellen Vorschläge von G. STRUVE (1994, 1995).

¹⁷ Betrachtet man das Erste Programm wegen seiner derzeitigen Abhängigkeit von den Zulieferungen der einzelnen Landesrundfunkanstalten als nicht "vollwertigen" bundesweiten Anbieter (siehe oben, Abschnitt 1.6.), würde durch eine solche Reform die Zahl bundesweiter Anbieter also sozusagen von derzeit "eineinhalb" auf zwei erhöht.



daß auch hier die Veränderung des Zentralitätsgrades der Organisationsstruktur insgesamt ohne genauere Untersuchungen nicht angegeben werden kann.

Abbildung 8:
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks III:
Privatisierung des ZDF

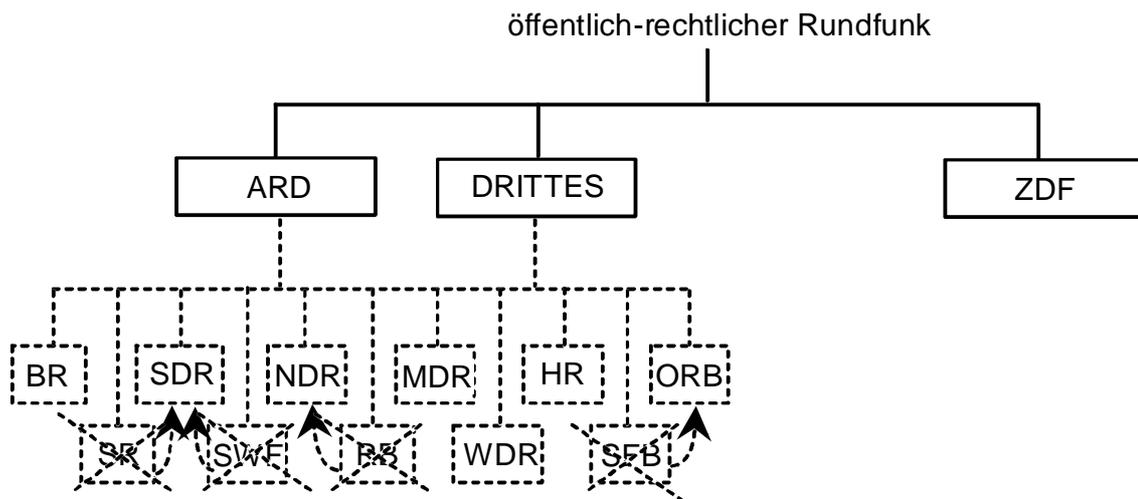


Dagegen käme es bei der in Abbildung 8 beschriebenen Lösung, bei der das ZDF abgeschafft bzw. - was für die entstehende Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gleichbedeutend wäre - privatisiert würde, eindeutig zu einer *Zentralisierung* der Organisationsstruktur, weil sich die Zahl bundesweiter Programmangebote von zwei auf dann ein Programm verringern würde - wobei im Unterschied zum Stoiber/Biedenkopf-Plan nicht das Erste, sondern das Zweite Fernsehprogramm Opfer dieser Reform wäre und die Zuständigkeiten und Ressourcen der Landesrundfunkanstalten unverändert blieben.

In eine wiederum andere Richtung geht ein Vorschlag des ARD-Programmdirektors Struve, nach dem die ARD ein bundesweites Drittes Programm mit großen regionalen Fenstern ausstrahlen sollte (siehe Abbildung 9): Neben das erste ARD-Programm (dessen Ausbau zu einem echten Programmanbieter mit eigenen Produktionszuständigkeiten von STRUVE an anderer Stelle vorgeschlagen wurde, s. o.) träte mit dem DRITTEN ein zweites bundesweites ARD-Programm; zugleich würde die Bedeutung der Dritten Landesprogramme (und damit auch der Landesrundfunkanstalten selbst) durch diese Hochzoning der Zuständigkeiten für die Programmentscheidung und -produktion des Dritten Programms gemindert. Die von der ARD-Programmdirektion bereits in der Vergangenheit betriebene Zentralisierung von Leistungen der Dritten Programme (etwa der gemeinsamen Vermarktung der Werbezeiten und der Harmonisierung der Vorabendprogramme) würde dadurch weitergeführt, wobei die vertikale Zentralisierung um so höher wäre, je höher der Anteil eines solchen bundesweiten dritten Programms im Verhältnis zu den regionalen (Fensterprogramm-)

Angeboten wäre. Weil das dritte ARD-Programm dadurch als weiterer bundesweiter Anbieter neben erstes ARD-Programm und ZDF träte, würden diese vertikalen *Zentralisierungseffekte* allerdings durch *Dezentralisierungseffekte* auf der oberen föderalen Ebene abgeschwächt oder kompensiert.

Abbildung 9:
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks IV:
Bundesweite Ausstrahlung eines Dritten ARD-Programms



Nur der Vollständigkeit halber sei abschließend ein von der Düsseldorfer SPD-Landtagsfraktion ins Spiel gebrachter Vorschlag erwähnt, neben dem Ersten und den dritten ARD-Programmen ein Zweites ARD-Programm ins Leben zu rufen.¹⁸ Dieses sollte nach den Vorstellungen seiner Protagonisten auch nach 20 Uhr Werbung ausstrahlen dürfen und als kommerziell orientiertes Programm der ARD Einnahmen verschaffen, mit denen das Erste und die dritten Programme quersubventioniert werden könnten. Auch hierdurch erhöhte sich, ebenso wie bei einem bundesweit ausgestrahlten dritten ARD-Programm, die Zahl der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Anbieter - und damit auch der horizontale Dezentralitätsgrad innerhalb der oberen Ebene (siehe Abbildung 10).

Allerdings dürfte ein solcher Plan mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag kaum vereinbar sein.¹⁹ Die nicht weiter präzisierten Überlegungen dürften auch eher einen Versuch darstellen, den Forderungen nach Abschaffung des Ersten Programms eine Verhandlungsmasse entgegenzusetzen. (Dies

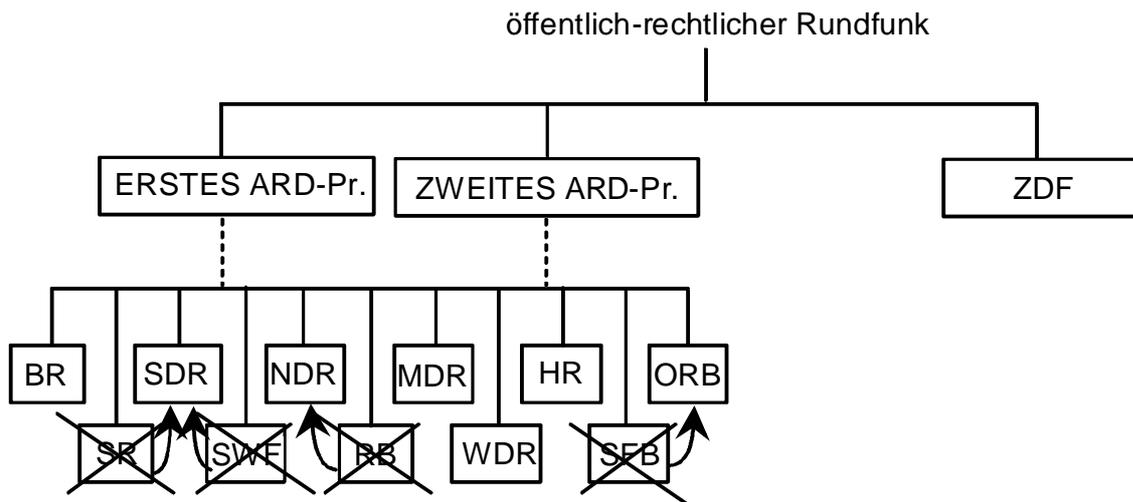
¹⁸ Siehe Rolf-Dieter Bock: ARD 2 ist »Alternativ-Szenario«, Westfalen-Blatt vom 11. 2. 1995.

¹⁹ Es verwundert nicht, daß die medienpolitische Sprecherin der CDU-Fraktion im Düsseldorfer Landtag, Ruth Hieronymi, gegen ein zweites ARD-Programm bereits energischen Widerstand angekündigt hat: "Ich halte das für einen gefährlichen Schritt der weiteren Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das erfüllt nicht den Auftrag der Grundversorgung, sondern der Quote." Siehe ebenda.



erklärt auch, warum die Initiatoren dieses Plans darauf verzichtet haben, die mit ihm verbundenen praktischen Fragen, etwa zur terrestrischen Verbreitung und zur Verbreitbarkeit in den Kabelnetzen, zu beantworten.)

Abbildung 10:
Reformierte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks V:
Bundesweite Ausstrahlung eines Zweiten ARD-Programms



2.2. Beurteilung der Vorschläge zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur

2.2.1. Beurteilung durch die Politik

Von den aktuellen Vorschlägen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist von den Politikern vor allem die von Stoiber/Biedenkopf geforderte Abschaffung des Ersten beachtet worden. Zugestimmt haben diesem Plan allerdings nur wenige Politiker. Zu diesen gehört Bundeskanzler Kohl, von dem behauptet wird, ihm sei aufgrund seiner Verärgerung über den WDR²⁰ sogar die Initiative zum Stoiber/Biedenkopf-Papier zuzuschreiben,²¹ sowie Politiker, deren Hauptfunktion in der Umsetzung der politischen Vorstellungen des Bundeskanzlers besteht, bspw. Kanzleramtsminister Bohl, der den WDR in Wahlkampfveranstaltungen als "Fälscherwerkstatt" bezeichnete und sich in der Einschätzung, mit dem Angriff auf die ARD "richtig gelegen" zu haben, durch den "Aufschrei der vereinigten Linken" bestätigt sah.²²

Andere CDU-Politiker haben sich gegenüber einer Abschaffung des Ersten Programms skeptischer gezeigt oder sie sogar offen abgelehnt. So hat z. B. der medienpolitische Sprecher der CDU, Bernd Neumann, zwar eine Reform der ARD "an Haupt und Gliedern" als notwendig bezeichnet, gleichzeitig aber den Erhalt der ARD als zweitem national ausstrahlendem öffentlich-rechtlichem Fernsehprogramm neben dem ZDF befürwortet.²³ Ähnlich hat sich z. B. die medienpolitische Sprecherin der nordrhein-westfälischen CDU-Landtagsfraktion, Ruth Hieronymi, für den Erhalt des ARD-Gemeinschaftsprogramms ausgesprochen.²⁴ Bezeichnend für diese Auffassungsunterschiede innerhalb der

²⁰ Als konkreter Anlaß für diese (latent bereits seit langem behauptete) Verärgerung wird eine Ende Januar 1995 in der Sendung Monitor ausgestrahlte Satire gesehen, in der ein fiktives Telefonat zwischen Kanzler Kohl und dem russischen Präsidenten Jelzin zum Thema Tschetschenien ausgestrahlt wurde. Darin war der Eindruck einer Kumpanei zwischen Kohl und Jelzin suggeriert und Kohl u. a. der Satz in den Mund gelegt worden: "Ich denk' manchmal, das macht keinen guten Eindruck, das mit den vielen Toten in Grosny. Mensch, mein lieber Freund, laß dir was einfallen. Diese vielen schrecklichen Bilder, müssen denn da so viele Leichen herumliegen?" Kohl hatte diesen Beitrag in einem Brief an den ARD-Vorsitzenden Albert Scharf heftig kritisiert und "den Verlust an journalistischer Qualität in bestimmten Bereichen des Westdeutschen Rundfunks" beklagt.

²¹ In diesem Sinn hat sich bspw. Uwe Kammann im epd verschiedentlich geäußert.

²² Siehe o. V.: Bohl nennt den WDR "Fälscherwerkstatt", in: Frankfurter Rundschau v. 3. 2. 1995.

²³ Siehe "Ich will's nicht". Ein epd-Interview mit dem CDU-Medienpolitiker Bernd Neumann, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 10 vom 8. 2. 1995.

²⁴ "Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist seit über 40 Jahren ein herausragendes Element der Demokratie und der öffentlichen Meinungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Erste Deutsche Fernsehen als Gemeinschaftsprogramm der ARD-Länderanstalten und das Zweite Deutsche Fernsehen als Gemeinschaftsprogramm der Länder verkörpern



CDU ist auch der Beschluß des CDU-Bundesvorstands auf der Windhagener medienpolitischen Klausurtagung, in dem das Papier von Stoiber/Biedenkopf nicht übernommen, sondern lediglich "begrüßt" wird.²⁵ Von einer Abschaffung des ersten Programms ist dort nicht mehr die Rede; vielmehr werden Konzentrations- und Reformmaßnahmen eingeklagt - Forderungen, die im Vergleich zum Stoiber/Biedenkopf-Papier wesentlich pauschaler und damit auch moderater sind.²⁶ Diese teilweise Distanzierung von den Forderungen Stoiber/Biedenkopfs (und Kohls), die vom Vorsitzenden der ARD, Albert Scharf, als "Bemühen um Versachlichung" gewertet,²⁷ von anderen als "Rückzieher" empfunden wurden,²⁸ dürften es erleichtern, "die auseinanderlaufenden Positionen so zusammenzuführen, daß am Ende die ARD erhalten, die regionalen Sender gestärkt, aber auch ein wirtschaftlicher Effekt erzielt werden kann."²⁹

die beiden Prinzipien Vielfalt und Einheit der föderalen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Ich bin deshalb für den Erhalt von ARD und ZDF!" (HIERONYMI 1995, S. 1).

²⁵ "Der CDU-Bundesvorstand begrüßt die Initiative der Ministerpräsidenten Biedenkopf und Stoiber zur Strukturreform der ARD. Unser erklärtes Ziel ist die Reform der ARD und nicht - wie Vertreter der ARD jetzt behaupten - deren Abschaffung. Die Reform der ARD muß die in unserer Verfassung verankerten Grundsätze des Föderalismus im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen sichern. Die Gleichwertigkeit einzelner Landesrundfunkanstalten muß wieder hergestellt werden. Im Interesse der Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Bereich müssen in der ARD wieder leistungsfähige Sender eine Rolle spielen, die nicht durch eine Anstalt beherrscht werden.

Eine grundlegende Strukturreform der ARD ist auch deshalb notwendig, weil eine ständig weitere Erhöhung der Hörfunk- und Fernsehgebühren gegenüber dem Gebührenzahler unververtretbar ist und eine Ausdehnung der Werbezeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich nicht in Frage kommen kann. Zu der notwendigen Strukturreform gehört die Konzentration des öffentlich-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens auf seine spezifischen Aufgaben (Grundversorgung) und damit die Reduzierung der Programm-Vielzahl.

Ständig steigende Kosten bei gleichzeitig schwindenden Marktanteilen der ARD sind eine auf die Dauer nicht hinnehmbare Kombination. Wenn die Politik jetzt nicht die Kraft zum Handeln aufbringt, werden die vielen offenen Probleme der ARD und auch des ZDF sowie die unübersehbaren Fehlentwicklungen in einigen Jahren zu massiveren Einschnitten zwingen, als sie heute bei einer vorausschauenden Neuordnung notwendig sind. Nur die notwendige, umfassende Strukturreform der ARD kann ihren Bestand für die Zukunft sichern."

²⁶ Siehe Martin Lambeck: Reform ja, Zerschlagen nein, Die Welt vom 6. 2. 1995; Siegmund Schelling: Es geht nicht um Zerschlagung, sondern Verschlankung der ARD, in: Welt am Sonntag vom 5. 2. 1995; Helmut Lölhöfel: CDU beharrt nicht auf Abschaffung des ersten Fernsehprogramms, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 2. 1995.

²⁷ Siehe ebenda.

²⁸ In diesem Sinne z. B. Gerlind Schaidt: Hintze: Auch die ARD muß sich die Frage nach Reformen gefallen lassen, in: Kölnische Rundschau vom 6. 2. 1995.

²⁹ So die Äußerung des rheinland-pfälzischen Regierungschefs Kurt Beck im Vorfeld der Ministerpräsidentenkonferenz am 22. Juni 1995, auf der über die Zukunft der ARD beraten wurde (siehe Stefan Krüger: Kompromiß am Kamin, in: TV Today vom 19. 6. 1995, S. 36 - 37). Nach diesem Bericht präferierte die SPD für einen solchen Kompromiß eine Intensi-

Während innerhalb der CDU somit uneinheitliche Auffassungen herrschen,³⁰ sind sich die Politiker der SPD in ihrer Ablehnung einer Abschaffung des ersten Programms einig. Sie kritisieren aber nicht nur die Forderung als solche, sondern setzen sich vor allem mit den dahinter stehenden Motiven von Kohl, Stoiber und Biedenkopf auseinander. So hat der SPD-Vorsitzende Rudolf Scharping Kohl z. B. auf dem Parteitag der Münchner SPD vorgeworfen, mit seinem ARD-Vorstoß die Konzentration im Medienbereich zu fördern, der Chef der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei Clement kritisierte, daß strukturpolitische Überlegungen mit Angriffen auf ein offensichtlich mißliebig gewordenes Programm verquickt würden,³¹ die Ministerpräsidentin Schleswig-Holsteins, Simonis meinte, Stoiber und Biedenkopf sei "offensichtlich jedes Mittel recht, den privaten Medien neue Märkte zu erschließen",³² und der medienpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Freimut Duve, sprach von "unqualifizierten Angriffen" eines Bundeskanzlers, der für Medienpolitik "nicht kompetent" sei, auf den WDR.

Auch der medienpolitische Sprecher der SPD, Reinhart Klimmt, hat die Forderung nach Abschaffung des Ersten in ausführlicheren Stellungnahmen kritisiert. Er hält das angeblich hinter diesem Vorschlag stehende Bemühen um erhöhte Sparsamkeit und Effizienz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesichts der zur Diskussion stehenden, im Vergleich zur Steuer- und Abgabenlast marginalen Gebührenanpassung, für vorgeschoben; in Wahrheit geht es nach seiner Meinung darum, Verhandlungsmasse für die anstehende Konzentrationsregelung des privaten Rundfunks aufzubauen.³³ Ähnlich äußerte sich SPD-Bundesgeschäftsführer Verheugen, der in einer Kommentierung der Windhagener Beschlüsse die Meinung vertrat, das ganze Vorgehen der CDU bezwecke nur, "den Druck auf das öffentlich-rechtliche System ständig zu erhöhen, um es schließlich auszuhöhlen".³⁴

Im Hinblick auf die Veränderung der vertikalen Organisationsstrukturen der ARD vermittelt die SPD damit ein - im Vergleich zu anderen Fragen - insgesamt geschlossenes Bild. Es dominiert allerdings die reaktive Grundeinstellung, die sich auf die Ablehnung der von der CDU/CSU vorgelegten Pläne be-

vierung der Kooperation der kleinen Anstalten mit ihren größeren Nachbarn, während die CDU eine Fusionierung der kleinen Anstalten befürwortete.

³⁰ Siehe zu diesem Befund auch Gernot Facius: Unionspolitiker uneins über Rundfunk-Reformen, in: Die Welt vom 11. 1. 1995.

³¹ Siehe Gerlind Schaidt: Beim Streit um die ARD überwiegen politische Aspekte, in: Kölnische Rundschau vom 2. 2. 1995.

³² Siehe ebenda.

³³ Siehe Reinhard Klimmt: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als Geisel genommen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 2. 1995; siehe ausführlich auch KLIMMT 1995.

³⁴ Siehe dpa-Meldung 595 vvvvb dpa 0249.



schränkt,³⁵ diesen z. T. - nicht näher belegt - sachfremde Motive unterstellt und es an eigenen konzeptionellen Vorstellungen ermangeln läßt. Und bei einer genaueren Betrachtung der wenigen konzeptionellen Vorstellungen, die von der SPD in der Frage der Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt worden sind, werden zudem ähnliche Unstimmigkeiten und Inkonsistenzen sichtbar, wie sie auch innerhalb der CDU bestehen.³⁶

Auch bei einer Aufschlüsselung der von den einzelnen Landesregierungen vertretenen Auffassungen zu einer Abschaffung des Ersten schlugen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse durch. Bei einer von der Süddeutschen Zeitung vorgenommenen Umfrage, in der diese "von jeder einzelnen Landesregierung wissen (wollte), ob sie sich die Pläne der Ministerpräsidenten Stoiber und Biedenkopf zu eigen macht oder ob sie die Vorstellungen ablehnt",³⁷ gaben die Landesregierungen die folgenden Stellungnahmen ab:

- ◆ **Baden-Württemberg** (Ervin Vetter, Staatsminister, CDU): Eine erhöhte Kostentransparenz und regionalisierte Rundfunkgebühren werden eine Strukturreform der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Dauer erzwingen. Der ARD-Finanzausgleich verhindert derzeit ein kostenbewußtes Arbeiten und macht kleinere Rundfunkanstalten vom finanziellen Transfer abhängig. Wenn klar ist, in welchem Maße der einzelne Sender mit seiner

³⁵ Von daher ist der Einschätzung Bernd Gäblers (in: Schiefe Schlachtordnung. Die CDU-Angriffe auf die ARD werden nur schwach pariert, Rheinische Post vom 10. 2. 1995) zuzustimmen: "Denn die Union bestimmt das Thema, treibt ihre Gegner in die Defensive, obwohl sie außer dem Kanzler und zwei Ministerpräsidenten kaum Kräfte auf ihrer Seite hat. Die ARD selbst verteidigt sich weder einheitlich noch angemessen politisch. So trifft ein kraftloser, aber lauter Angreifer auf schwache Selbstverteidigung."

³⁶ Siehe hierzu z. B. Horst Röper: Die Reihen nicht geschlossen, in: Die Zeit vom 24. 11. 1995. Lutz Hachmeister (Letzte Gefechte, in: Die Woche vom 10. 2. 1995) sieht als "prototypisch für das uneinheitliche Bild sozialdemokratischer Medienpolitik" die "vom publizistisch hyperaktiven Peter Glotz in den vergangenen beiden Jahrzehnten vollzogenen Vöten und Wendungen. 1984 hatte die SPD unter der Anleitung von Glotz erzwungenermaßen ihre ausschließliche Option für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgegeben, ohne über ein Konzept für die behutsame und qualitativ gesteuerte Entwicklung des kommerziellen Rundfunks zu verfügen. Dann entdeckte Glotz den Charme eines vollständig deregulierten Marktes und forderte gar «notwendige Innovationskartelle», warnte aber zugleich vor einer drohenden Telekratie durch Unternehmer wie Kirch und Berlusconi. Daß dem Phänomen Kirch nicht mit medienpolitischer Metaphysik, sondern nur auf der merkantilen Ebene beizukommen ist, hat Glotz bis heute nicht realisiert. Jüngst äußerte er Sympathien für die demokratiestiftende Kraft des «Gerichtsfernsehens», was nicht nur im Fachdienst "epd - Kirche und Rundfunk" auf Unverständnis stieß. Wer sich auf Nebenkriegsschauplätze begibt, hat für die mühselige Arbeit an einer mittelfristigen Ordnung des TV-Systems natürlich keine Zeit mehr: Über mehrere Monate hinweg favorisierte die SPD das von vornherein unsinnige «Marktanteilsmodell» zur Begrenzung der Medienmacht, jetzt ist es plötzlich wieder vom Tisch."

³⁷ O. V.: Was die Länder von der ARD halten. Eine SZ-Umfrage nach dem Vorstoß von Kurt Biedenkopf und Edmund Stoiber, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 2. 1995

Programmstruktur den Gebührenzahler belastet, dann wird die Diskussion über die elf ARD-Anstalten eine neue Dynamik bekommen. Künftig muß jede ARD-Anstalt ihre Kosten offenlegen und kann sich nicht mehr hinter einer Gesamtanmeldung der Kosten verbergen. Was die Fusionspläne von Südwestfunk und Süddeutschem Rundfunk betrifft: Nach einem McKinsey-Gutachten verstärken beide Anstalten zur Zeit ihre Kooperation. Der Gesetzgeber wird 1996 die Ergebnisse prüfen.

- ◆ **Berlin** (Regierender Bürgermeister Eberhard Diepgen, CDU): Wir haben uns in Deutschland zu einem dualen Rundfunk- und Fernsehsystem bekannt. Deshalb stehen wir auch zu einem öffentlich-rechtlichen Fernsehen. 40 Jahre nach Gründung der ARD, nach immer mehr Ausweitung und ständiger Erhöhung der öffentlichen Gebühren, ist jetzt die Zeit aber reif, auch die Modernisierung der ARD anzugehen. Hierzu gehört in erster Linie die Verpflichtung auf die eigentliche Aufgabe, nämlich die Grundversorgung der Bevölkerung mit Informationen. Dies dient auch dem öffentlich-rechtlichen Fernsehsystem selbst. Denn bei der jetzigen Konzeption, der Ausuferung von Werbezeiten und der Annäherung der Programminhalte an die privaten Sender stellt sich die ARD ganz von selbst in Frage.
- ◆ **Brandenburg** (Regierungssprecher Erhard Thomas, SPD): Ich bestreite nicht, daß es bei den ARD-Anstalten einen Reformbedarf gibt. Das trifft insbesondere auf die alten West-Anstalten zu. Aber ich warne vor Stimmungsmache. Die ARD ist unverzichtbar für Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit in Deutschland. Hierin ist sich die Landesregierung Brandenburg mit den meisten Bundesländern und allen ARD-Anstalten einig. Wenn jetzt die Ministerpräsidenten Stoiber und Biedenkopf über eine Kündigung des ARD-Staatsvertrages laut nachdenken, dann sollten sie auch sagen, daß nicht die Ministerpräsidenten darüber befinden können, sondern ausschließlich die Landesparlamente. Das Gebot der Stunde heißt jetzt Rückkehr zu einer versachlichten Diskussion. Polemik und versteckte Drohungen sind hier fehl am Platz.
- ◆ **Bremen** (Bürgermeister Klaus Wedemeier, SPD): Gegen die Zerschlagung der ARD werde ich mich mit allen Mitteln zur Wehr setzen. Der Vorstoß meiner beiden Kollegen Biedenkopf und Stoiber richtet sich gegen regionale Interessen und die journalistische Unabhängigkeit. Biedenkopf und Stoiber vergreifen sich an der politischen Kultur dieses Landes.
- ◆ **Hamburg** (Senator Thomas Mirow, SPD): Das Erste Programm ist als Gemeinschaftsprogramm ebenso unverzichtbar wie das Programm des ZDF. Gerade in einer durch zunehmende Vielfalt gekennzeichneten Medienlandschaft gehören diese beiden Programme zu den Säulen des dualen Systems. Für die große Mehrheit der Zuschauer legitimieren sie die Fernsehgebühren. Die neuerliche Zuspitzung des Reformthemas auf den Aspekt Westdeutscher Rundfunk läßt Zweifel daran aufkommen, ob es sich bei dem Vorstoß der Ministerpräsidenten aus Bayern und Sach-



sen wirklich in erster Linie um betriebswirtschaftliche Gründe handelt. Die Debatte um den vermeintlichen "Rotfunk" in Köln ist vielen noch in Erinnerung. Wie eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Systems erzielt werden kann, hat zum Beispiel die Erweiterung des Norddeutschen Rundfunks um Mecklenburg-Vorpommern gezeigt. Eine Reformdiskussion kann nur dann zum gewünschten Ziel führen, wenn die betroffenen Länder sich selbst engagieren und nicht versucht wird, eine Lösung von außen überzustülpen.

- ◆ **Hessen** (Ministerpräsident Hans Eichel, SPD): Dieser Vorstoß in der gerade jetzt beginnenden Verhandlungsrunde über eine Neuordnung der Rundfunkstaatsverträge stellt eine erhebliche Belastung des Klimas für diese Verhandlungen dar, und die SPD-regierten Länder werden sich überlegen müssen, ob sie bei diesen Verhandlungen nicht eine entsprechend härtere Gangart einschlagen müssen, um solchen Pressionsversuchen zu begegnen. Auch die SPD-Ministerpräsidenten werden sich vernünftigen Überlegungen zu einer Reform der ARD nicht widersetzen. Dies kann aber nicht bedeuten, daß das unverzichtbare Erste Deutsche Fernsehen in Frage gestellt wird. Dieses Programm ist gerade im Informationsbereich für die Aufrechterhaltung des öffentlichen Diskurses in dieser Gesellschaft und in dieser Bundesrepublik unverzichtbar.
- **Mecklenburg-Vorpommern** (Ministerpräsident Berndt Seite, CDU): Die Reformvorschläge der Ministerpräsidenten Stoiber und Biedenkopf sind interessant und diskussionswürdig. Eine Reform der ARD wird kaum zu umgehen sein. Das Wichtigste ist für mich dabei, daß die Gebühren stabil bleiben. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfen den Bürgern keine weiteren Belastungen auferlegen. Ich teile das Anliegen, bei der ARD Einheiten zu schaffen, die sich selbst tragen könnten. Jede ARD-Anstalt sollte sich aus dem eigenen Gebührenaufkommen finanzieren können, ohne am Tropf des Finanzausgleichs hängen zu müssen. Deshalb hat sich Mecklenburg-Vorpommern dazu entschieden, dem NDR beizutreten, anstatt eine eigene finanzschwache Landesrundfunkanstalt zu errichten. Die ARD ist mit über 24.000 Beschäftigten im Vergleich zu den Privatsendern (zum Beispiel RTL mit 830) besonders dazu aufgefordert, effektiv und leistungsfähig zu wirtschaften und den bereits eingeschlagenen Sparkurs beizubehalten. Die drastischen Einbußen bei den Werbeeinnahmen können nicht durch kontinuierliche Gebührenerhöhung aufgefangen werden.
- ◆ **Niedersachsen** (Ministerpräsident Gerhard Schröder, SPD): Was außer einer spürbaren Verarmung der Fernsehlandschaft, könnte eine derartige Amputation der ARD bewirken? Letztlich - und das ist meine Antwort darauf - soll wohl nur noch mehr Platz geschaffen werden für die private Konkurrenz. Im Kampf um Zuschaueranteile hätte sie es nur noch mit dem ZDF zu tun. Das kann man ja wollen, aber dann sollte man es auch klar aussprechen. -- ARD und ZDF sind noch immer Garanten dafür, daß beim

Kampf um Einschaltquoten Programmqualität und Informationsseriosität nicht aus dem Blick geraten. Wer sich in Sonntagsreden um die Psyche und das Wohlergehen unserer Kinder sorgt und die zunehmende Brutalisierung der Gesellschaft beklagt, zu der auch der Konkurrenzkampf der Privaten Beiträge leistet, der sollte das öffentlich-rechtliche Fernsehen stärken, auch darin, die eigene Anpassungsbereitschaft zu zügeln. Ich jedenfalls will weder die Tagesschau noch Radio Bremen aus dem Fernsehangebot wegdenken. Das Bundesverfassungsgericht fordert eine Bestandsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Thesen von Stoiber und Biedenkopf wollen das Gegenteil. Auch mit dem Segen von Helmut Kohl wird ihnen das nicht gelingen.

- ◆ **Nordrhein-Westfalen** (Minister Wolfgang Clement, SPD): Ich sehe das als einen medienpolitischen Eklat erster Ordnung. Es besteht offensichtlich ein Zusammenhang zwischen der Kritik des Bundeskanzlers am WDR, an Monitor, und diesem Thesenpapier. Hier werden strukturpolitische Vorschläge und parteipolitische Motivationen miteinander verquickt. Es ist grob verfassungswidrig, diese Art der Diskussion. Das Bundesverfassungsgericht hat vor wenigen Monaten eine Distanz insbesondere der Regierungen von Rundfunk und Fernsehen gefordert. Das genaue Gegenteil ist hier der Fall. Zur Regionalisierung der Gebühren: Damit würde die Finanzgrundlage des ZDF genauso in Frage gestellt wie die der ARD - denn in Bremen können Sie einfach keine kostendeckenden Gebühren herstellen. Dies ist ein medienpolitischer Anschlag mit anderen Mitteln, übrigens mit dem Urteil des Verfassungsgerichts schon *expressis verbis* nicht vereinbar.
- ◆ **Rheinland-Pfalz** (Regierungssprecher Walter Schumacher, SPD): Medienpolitik ist für die Landesregierung von Rheinland-Pfalz nicht Machtpolitik, ihr ist es um die Informationsfreiheit und um die Meinungsvielfalt zu tun. Meinungsvielfalt im Fernsehen ist nicht zu sichern, wenn das erste Fernsehprogramm liquidiert wird. Die ARD ist wichtig für die Gesellschaft und für die politische Kultur. Wir benötigen zum Beispiel Nachrichten, die seriös recherchiert sind und nicht bloß Sensationen nachjagen; wir dürfen die Kinder nicht Gewaltprogrammen ausliefern. Die ARD bedarf - wie andere gesellschaftliche Bereiche und wie politische Institutionen auch - der Reformen. Ziel von Reformen muß aber sein, die ARD effektiver und stärker zu machen.
- ◆ **Saarland** (Staatssekretär Kurt Bohr, SPD): Eine Zerschlagung der ARD als einer seit vielen Jahren bewährten föderalen öffentlich-rechtlichen Einrichtung ist nicht hinnehmbar. Der Vorstoß der beiden Ministerpräsidenten soll offenkundig von der massiven Konzentrationsentwicklung im Privatfernsehen ablenken, von Standortinteressen ganz zu schweigen. Stoiber und Biedenkopf sollten auch zur Kenntnis nehmen, daß eine jüngst von FORSA durchgeführte repräsentative Umfrage eine Zustimmung der Bevölkerung von 69 Prozent zum öffentlich-rechtlichen Fernsehen und zur ARD erbracht hat.

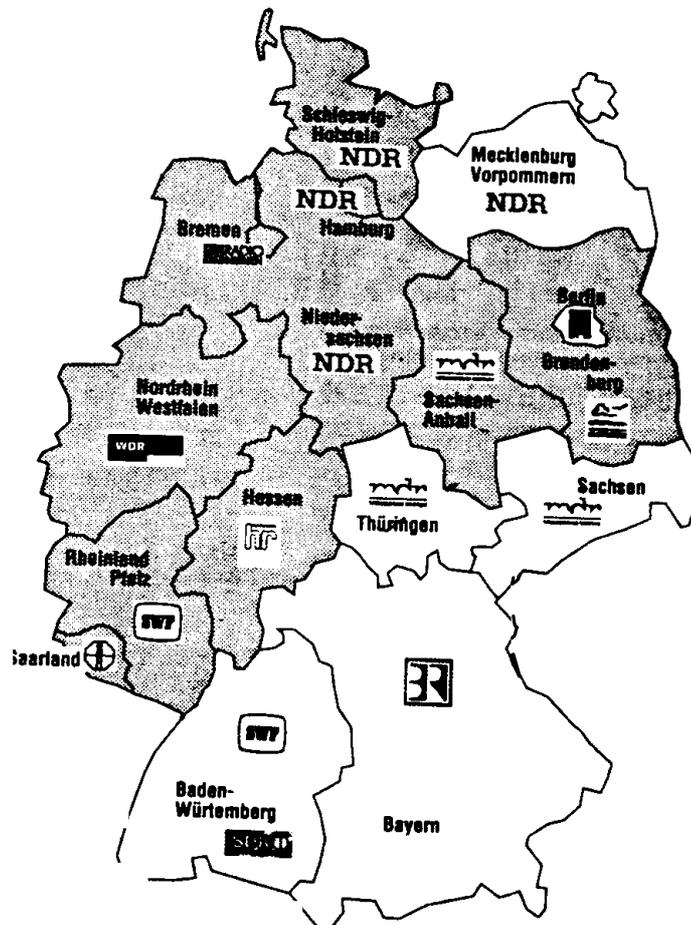


- ◆ **Sachsen-Anhalt** (Regierungssprecher Hans Jürgen Fink, SPD): Gerade für das Zusammenwachsen der Menschen im vereinigten Deutschland ist das Erste Fernsehprogramm besonders wichtig. Mit wachsender Sorge verfolgen wir hier, daß die Bereitschaft zur Solidarität in Ost und West schwindet. -- Dieser gefährlichen Tendenz muß begegnet werden, was am besten dadurch geschieht, daß die Menschen über den Tellerrand hinausschauen und nicht im eigenen Saft schmoren. Nur so können Verständnis und Verständigung wachsen. Deshalb muß man in München sehen können, was in Dresden oder Schwerin geschieht, deshalb muß man in Magdeburg wissen, was man in Köln oder in Mainz sieht und hört. Dies können die dritten Fernsehprogramme und das ZDF allein nicht leisten. -- Die öffentlich-rechtliche Grundversorgung darf angesichts der wachsenden Konkurrenz der privaten Medien nicht reduziert werden. Die Konzentrationstendenzen auf dem privaten Sektor kann nur durch eine starke ARD-Position wettgemacht werden. Deshalb muß die ARD alles tun, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Allerdings muß sie sich darauf einrichten, daß dafür mehr Geld nicht zur Verfügung steht. Aber: Auch Abspecken hält fit!
- ◆ **Schleswig-Holstein** (Ministerpräsidentin Heide Simonis, SPD): Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben den Auftrag der Grundversorgung, was für mich vor allem Qualitäts-Versorgung für die Menschen bedeutet. Dieser Auftrag muß eher gestärkt als geschwächt werden. Wir brauchen dafür Medienvielfalt und anspruchsvolle Programme. Deshalb wird sich die schleswig-holsteinische Landesregierung an einer Zerschlagung der ARD nicht beteiligen. -- Die Ministerpräsidenten Stoiber und Biedenkopf sind offensichtlich aus Standortinteressen bereit, die Verflachung und Kommerzialisierung der Rundfunkprogramme zu forcieren. Denn sie nutzen die derzeitige Diskussion über eine Änderung des Rundfunkstaatsvertrags aus, um den privaten Medien neue Märkte zu erschließen. Der großen Mehrheit unserer Bevölkerung ist aber Programmqualität wichtiger als die Einnahmen eines Filmhändlers. -- Für mich stellt sich nicht die Frage, ob der NDR Radio Bremen adoptieren sollte. Sorge muß man eher um den Mitteldeutschen Rundfunk haben. Für den schlimmsten Fall habe ich deshalb meinem Kollegen Höppner in Sachsen-Anhalt Hilfe angeboten, einen Teil des MDR in die Mehrländeranstalt des NDR aufzunehmen.
- ◆ **Thüringen** (Ministerpräsident Bernhard Vogel, CDU): Die Kollegen Biedenkopf und Stoiber haben offensichtlich eine breite Diskussion ausgelöst. Das finde ich gut, unabhängig davon, ob man jede ihrer Thesen billigt und akzeptiert. Es geht nicht in erster Linie darum, irgend etwas aufzulösen oder etwas neu zu gründen, sondern es geht darum, in einer veränderten Medienlandschaft die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesens zu sichern, wofür ich eintrete. Ich plädiere sehr dafür, daß sich in dieser Diskussion selbstverständlich auch die Kritiker der Thesen von Stoiber und Biedenkopf beteiligen, allerdings mit sachbezogenen

Vorschlägen ihrerseits, wie den unter den Fachleuten doch schon seit Jahren festgestellten Mängeln und Auswüchsen begegnet werden kann. In Sonderheit muß man fragen, ob die ARD das noch ist, wofür das Kürzel ARD steht, nämlich Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten. Wer von dieser Diskussion die Meinungs- oder Pressefreiheit bedroht sehen möchte, der macht Theaterdonner oder betätigt sich als Nebelwerfer. Einen ehrlichen Diskussionsbeitrag leistet er nicht.

Bezüglich einer Abschaffung des Ersten zeigt sich somit ein deutlicher Zusammenhang mit den parteipolitischen Mehrverhältnissen in den einzelnen Bundesländern. Während die SPD-geführten Landesregierungen eine solche Abschaffung kategorisch ablehnen, wird sie von den Ländern Bayern und Sachsen, in denen die Verfasser des Stoiber/Biedenkopf-Papiers als Ministerpräsidenten tätig sind, befürwortet und von den übrigen unionsgeführten Ländern Berlin, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg zumindest als diskussionswürdig erachtet (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11:
Bundesländer, die die Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms ausdrücklich ablehnen (grau schraffiert)



Quelle: Hamb. Rundschau vom 16. 2. 1995



Eine - für viele unerwartete³⁸ - vorläufige Einigung über die Frage der zukünftigen (vertikalen) Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist bei einer medienpolitischen Klausurtagung der Ministerpräsidenten am 13. und 14. Oktober 1995 in Bad Neuenahr erreicht worden.³⁹ Unter dem "hohen Einigungsdruck", dem sich die Ministerpräsidenten dort ausgesetzt sahen, geschah das vom Vorsitzenden der Rundfunkkommission, Kurt Beck, erhoffte "kleine Wunder" einer grundsätzlichen Einigung über die Medienpolitik der Länder für die kommende Gebührenperiode.⁴⁰ Die Ministerpräsidenten haben sich in dieser Klausurtagung auf eine Beibehaltung des ARD-Gemeinschaftsprogramms und der Dritten Programme bis zum Jahr 2000 geeinigt. Für die Zeit vom 1. 1. 1997 bis zum 31. 12. 2000 wollen sie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Gebührenerhöhung zugestehen, die dessen Bestand und Weiterentwicklung sichern soll.⁴¹ Hierfür sollen sie sich - ungeachtet des noch ausstehenden KEF-Berichts über die Höhe des künftigen Finanzbedarfs von ARD und ZDF - bereits auf eine Anhebung der Rundfunkgebühr um ca. 4,- DM verständigt haben.⁴²

Insofern haben sich die Befürworter der bestehenden ARD-Struktur gegenüber den Reformern zunächst durchgesetzt. Andererseits haben die Ministerpräsidenten in Bad Neuenahr Entscheidungen getroffen, die aller Voraussicht

³⁸ Die Einigungschancen wurden im Vorfeld dieses Treffens überwiegend gering eingeschätzt. Siehe z. B. epd: Noch sind die Fronten verhärtet. Regierungschefs der Länder treffen sich zum Mediengipfel, in: Frankfurter Rundschau vom 12. 10. 1995.

³⁹ Siehe Ingrid Scheithauer: Das "kleine Wunder" von Bad Neuenahr. Ministerpräsidenten finden auf Klausurtagung überraschend zu medienpolitischer Kompromißlinie", in: Frankfurter Rundschau vom 16. 10. 1995.

⁴⁰ Siehe ebenda.

⁴¹ Als weitere Elemente der Bestands- und Entwicklungssicherung ist der in Bad Neuenahr getroffene Beschluß zu erwähnen, ARD und ZDF je ein über Satellit zu verbreitendes Spartenprogramm zu genehmigen (geplant sind z. Zt. ein Kinder- und ein Parlamentskanal). Anders als die KEF wollen die Ministerpräsidenten hierfür allerdings keine zusätzlichen Gebühren bewilligen. Auch das Angebot von Pay-TV-Programmen wurde von den Ministerpräsidenten nicht ausgeschlossen; allerdings sollen ARD und ZDF hierzu bis Ende 1996 zunächst konkrete Vorschläge unterbreiten. Zum Inhalt der Beschlüsse siehe die MINISTERPRÄSIDENTEN DER LÄNDER 1995; kommentierend hierzu beispielsweise Klaus Ott: Nicht zuviel Neues in neuen Kanal. Die Gebührenkommission sieht für den Kindersender von ARD und ZDF 100 Millionen Mark vor, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 10. 1995.

⁴² Siehe hierzu bspw. o. V.: Länder garantieren Bestand der ARD bis zum Jahr 2000, in Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16. 10. 1995. Die vermeintliche Einigung der Ministerpräsidenten auf einen Gebührenanstieg von ca. 4,- DM ist mit Hinweis auf den noch ausstehenden Endbericht der KEF und die im Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts betonte Staatsfreiheit der Gebührenfestsetzung (siehe hierzu etwa KOPS 1995f) von den Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu Recht kritisiert worden. Siehe beispielsweise die mit dem ARD-Vorsitzenden Albert Scharf geführten Interviews von Detlef Esslinger und Klaus Ott ("Wir werden als Geiseln genommen", in: Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 10. 1995) und von Michael Rutz (ARD und ZDF: Stärker im Politgriff?, in: Rheinischer Merkur vom 20. 10. 1995).

nach zu Veränderungen der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen werden. So sollen, wie oben (Fn 52 auf S. 21) bereits erwähnt, die Gebührenmehreinnahmen ab 1997 nicht im Verhältnis des bestehenden Verteilungsschlüssels von 70 : 30, sondern hälftig zwischen ARD und ZDF aufgeteilt werden. Außerdem soll der Staatsvertrag über den ARD-Finanzausgleich mit dem Ablauf der nächsten Gebührenperiode Ende 2000 gesondert gekündigt werden können, was - angesichts der bereits mehrfach bekundeten Absicht einzelner Geberanstalten, wie dem HR und unlängst auch dem NDR, diese Zahlungen einstellen zu wollen,⁴³ - einen "Dominoeffekt"⁴⁴ zur Folge haben könnte, an dessen Ende die völlige Auflösung dieses Ausgleichsystems stünde.⁴⁵ Und schließlich haben die Politiker für die Zeit nach 2000 die bestehende Struktur durch die Abschlusserklärung der Klausurtagung auch explizit zur Disposition gestellt, indem sie dort "... in Aussicht (nehmen), eine Novellierung des ARD-Staatsvertrages hinsichtlich Art und Umfang der Beteiligung der einzelnen Rundfunkanstalten bis spätestens Mitte 1999 vorzunehmen."⁴⁶

Es verwundert daher nicht, wenn Edmund Stoiber die Beschlüsse von Bad Neuenahr als "Einstieg" in die von ihm geforderte ARD-Reform betrachtet.⁴⁷ Ungeachtet der damit bestätigten Bestands- und Entwicklungsgarantie dürften die Entscheidungen über die Höhe und Verteilung des Gebührenaufkommens für die Periode zwischen 1997 und 2000 Anpassungsprozesse auslösen, die auch die vertikale (ebenso wie die in Abschnitt 3 ausführlicher erörterte horizontale) Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verändern dürften, und die vor allem nach dem Jahr 2000 gravierende Strukturveränderungen erwarten lassen. In dieser mittelfristigen Perspektive ist die Struktur der ARD durch die Beschlüsse von Bad Neuenahr daher in der Tat - stärker als bisher - zur Disposition gestellt; und die Notwendigkeit einer Entscheidung über die unterbreiteten - vermutlich auch über weitere, in Zukunft hinzutretende - Reformvorschläge stellt sich durch diese Beschlüsse um so dringlicher.

⁴³ Siehe hierzu ausführlicher unten, Abschnitt 4.2.

⁴⁴ So die zutreffende Umschreibung durch Michael Rediske: ARD soll jetzt die "Zeche zahlen". Auf den Münchner Medientagen trafen die Sieger und Verlierer des ARD-Streits aufeinander, in: Tageszeitung vom 20. 10. 1995.

⁴⁵ So bereits die Einschätzung durch Edmund Stoiber. Siehe Ingrid Scheithauer: Das "kleine Wunder"..., a. a. O. (Fn 39). Siehe auch Siegmund Schelling: ARD und ZDF bleiben vorerst erhalten - Strukturreform wird eingeleitet, in: Die Welt vom 15. 10. 1995.

⁴⁶ Siehe die MINISTERPRÄSIDENTEN DER LÄNDER, 1995.

⁴⁷ Siehe Siegmund Schelling: ARD und ZDF bleiben vorerst erhalten - Strukturreform wird eingeleitet, in: Die Welt vom 15. 10. 1995.



2.2.2. Beurteilung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die Forderung nach Abschaffung des ersten Fernsehprogramms ist in der ARD verständlicherweise auf heftige Kritik gestoßen⁴⁸ (dagegen waren die Reaktionen des ZDF nach Meinung mancher Beobachter auffallend zurückhaltend).⁴⁹ Ungeachtet der Anstaltsgröße und unabhängig von Parteizugehörigkeit oder -nähe wurde die Forderung von nahezu allen Intendanten und Gremienvorsitzenden der ARD abgelehnt. Da es an dieser Stelle weder möglich noch erforderlich ist, alle Stimmen und alle vorgebrachten Argumente zu referieren, seien stellvertretend für diese einheitliche Reaktion der ARD nur die Äußerungen einiger ihrer Meinungsführer dargestellt.

- ◆ Der Intendant des bayerischen Rundfunks und derzeitige ARD-Vorsitzende Albert Scharf bezeichnete es als seltsam, daß das generelle Angebot an Rundfunk erweitert, gleichzeitig aber ausgerechnet der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Programm für alle beschnitten werden solle. Gerade vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sei eine Verstärkung des öffentlich-rechtlichen Angebots erforderlich, nicht dessen Schwächung. Überdies entspreche das aus dem Zusammenwirken der einzelnen Landesrundfunkanstalten bestehende Gemeinschaftsprogramm der ARD eher dem Integrationsmodell eines föderalen Staates als ein zentrales Programm.⁵⁰
- ◆ Der Intendant des NRD und frühere ARD-Vorsitzende Jobst Plog bezeichnete die Pläne von Stoiber/Biedenkopf als Interessenpolitik der privaten Rundfunkanbieter.⁵¹ Außerdem kritisierte er die fehlende Offenheit Stoibers gegenüber Programmen anderer Landesrundfunkanstalten.⁵² Plog

⁴⁸ Siehe o. V.: Intendanten weisen Stoibers Kritik zurück, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 2. 1995.

⁴⁹ Siehe Dagmar Gassen/Fred Grimm: Angriff auf den Dinosaurier, in: Stern Nr. 7/1995, S. 153, sowie Uwe Kammann: Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995.

⁵⁰ Siehe TV-Courier Nr. 21 vom 28. 10. 1994, S. 14, sowie Klaus Ott: Unangemessen und ungerecht, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1995.

⁵¹ "Das hat Entlastungsfunktion. Stoiber verweigert die Aufhebung der 20-Uhr-Werbegrenze, weil er angeblich ein werbefreies Programm erhalten will. Ich denke, das ist eine bewußte Entscheidung zugunsten der kommerziellen Konkurrenz. Stoiber macht Standortpolitik für Bayern. Das ist legitim, nur er soll auch sagen, daß er das für Leo Kirch tut." Siehe Ingrid Scheithauer: Das föderale Prinzip ist mehr als Geld abgeben, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1995.

⁵² "Einem Politiker, der jede wirksame Konzentrationskontrolle ablehnt, erscheinen zwei öffentlich-rechtliche bundesweite Vollprogramme offensichtlich bereits zu üppig. Die Bayern sind aus vielen Gründen stolz auf ihr föderales Eigenleben, ihren Eigensinn! Wie kann es angehen, daß der höchste Repräsentant des Frei-Staates ein zentrales Mainzer Programm dem vielfältigen, aus sechzehn Bundesländern vital gespeisten Ersten Programm vorzieht? Gefallen Herrn Stoiber die Nachrichten mit der Absenderangabe "Mainz-Lerchenberg" so viel besser als die bayerischen Zulieferungen zu «Tagesschau» und «Tagesthe-

stellte zudem die von Stoiber konstatierte positive Bilanz des privaten Fernsehangebotes in Frage.⁵³

- ◆ Auch der frühere Intendant des WDR Friedrich Nowotny kritisierte die Forderungen nach einer Abschaffung des Ersten Programms heftig. Er bestritt die als Begründung genannte Machtposition des WDR: Wie andere Rundfunkanstalten habe auch der WDR in der ARD nur eine Stimme, von einer Konzernleitung WDR könne keine Rede sein und der Bundeskanzler wisse diesbezüglich nicht, wovon er rede. Allerdings seien die Forderungen von Kohl, Stoiber und Biedenkopf eine "koordinierte, gut vorbereitete Aktion" gewesen. Nowotny äußerte die Hoffnung, daß die Ministerpräsidenten der Länder die Vorstellungen des Bundeskanzlers und Stoiber/Biedenkopfs nicht übernehmen.⁵⁴
- ◆ Der Intendant des SWF, Peter Voß, äußerte sich überrascht über den Vorschlag Stoibers, eines "ausgewiesenen und eingefleischten Föderalisten". Es sei zwar richtig, daß die Landesparlamente als Gesetzgeber über die künftige Struktur der Rundfunkanstalten zu befinden hätten, und Stoibers Überlegungen zur Größe und Zahl der Landesrundfunkanstalten hielt Voß für durchaus nachvollziehbar. Nicht richtig sei aber, daß die Ministerpräsidenten auch Entscheidungen über die Programme im Zusammenhang mit der Grundversorgung treffen könnten.
- ◆ ARD-Programmdirektor Günter Struve meinte, falls nur noch ein einziges bundesweites öffentlich-rechtliches Vollprogramm existiere, könne bei der auswuchernden Zahl kommerzieller Programme von einer Chancengleichheit keine Rede mehr sein. Für ihn sei auch "unerfindlich", warum Stoiber gerade das in Bayern erfolgreichste Programm in Frage stelle, das - wie die Ergebnisse der GfK-Fernsehforschung bewiesen - in Bayern mehr gesehen werde als alle anderen Programme. Struve bezeichnete die Vorschläge Stoibers auch deshalb als "befremdlich", weil das Erste Programm in Bayern einen erheblichen Wirtschaftsfaktor darstelle. Zahlreiche Sendungen des Gemeinschaftsprogramms würden nämlich am Medienstandort München produziert.⁵⁵

men»? Sieht er das ZDF-Mittagsmagazin lieber als das BR-Mittagsmagazin in der ARD?" (Siehe TV-Courier Nr. 21 vom 28. 10. 1994, S. 14).

⁵³ "Es verwundert die ARD ebenfalls, daß Stoiber nach 10 Jahren kommerziellen Fernsehens eine geradezu euphorische Bilanz zieht. Offensichtlich hat der vielbeschäftigte Politiker keinen Zugang zur Programmrealität. Offensichtlich erreichen ihn nicht die Unterschriften von 500.000 bayerischen Landfrauen gegen Verrohung, Gewalt und Pornografie. Offensichtlich ignoriert er die Enttäuschung auch konservativer Kreise, die zu dem Ergebnis kommen: Diese Einfalt im Seichten und Schmutzigen war es nicht, die uns beim Ruf nach mehr Vielfalt vorschwebte." (Siehe ebenda.)

⁵⁴ In: "Kohl weiß nicht, wovon er redet"; Neue Westfälische Zeitung vom 3. 2. 1995. Siehe auch den unlängst erschienenen Beitrag zur Thematik (NOWOTNY 1995).

⁵⁵ Siehe ebenda.



Auch die in Bad Neuenahr getroffenen medienpolitischen Beschlüsse der Ministerpräsidenten wurden von den Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterschiedlich aufgenommen. Während die Erneuerung der Bestands- und Entwicklungsgarantie und die in Aussicht gestellte Gebührenerhöhung ab 1997 von ARD und ZDF grundsätzlich begrüßt wurde, stieß die geplante hälftige Verteilung bei den Intendanten der ARD auf heftige Kritik. Nach ihrer Auffassung wird die ARD dadurch gegenüber dem ZDF massiv benachteiligt, vor allem weil "durchgängig" unterlassen worden sei, "die jeweilige Ausgangsbasis bei den Landesrundfunkanstalten und dem ZDF zu untersuchen" und weil viele Zahlen, die der KEF als Basis ihrer Gebührenschatzung dienen, nicht miteinander vergleichbar seien.⁵⁶ "Um zu retten, was überhaupt noch zu retten ist,"⁵⁷ hat die ARD in einer umfangreichen Stellungnahme zum Entwurf des 10. KEF-Berichts, der der Entscheidung über eine zukünftig hälftige Entscheidung zugrunde lag, Rechenfehler der KEF offengelegt und Argumente aufgelistet, die nach ihrer Auffassung eine Benachteiligung gegenüber dem ZDF belegen. Sie hat diese Argumente zudem in einem Gespräch mit Vertretern der KEF zu verdeutlichen versucht, das am 26. 10. 1995 in Mainz stattfand. Im Anschluß an dieses Gespräch äußerten Vertreter der ARD die Hoffnung, daß die von einigen Politikern und Pressevertretern bereits als beschlossen bezeichnete hälftige Aufteilung einer Gebührenerhöhung von ca. 4,-- DM noch nicht das letzte Wort sei und zugunsten der ARD korrigiert werde.⁵⁸

Dagegen wurden die Beschlüsse vom ZDF, dessen Bedarfsanmeldungen (2,40 DM Mehreinnahmen) bei einer solchen Verteilung weitgehend gedeckt wären, positiv kommentiert,⁵⁹ obwohl die Mainzer bis zum Beginn der neuen Gebührenperiode - anders als die ARD - einen Kredit in Höhe von 280 Millionen DM aufnehmen müssen, um ihre, vor allem durch einen massiven Einbruch der Werbeeinnahmen bedingten, Finanzlücken zu schließen.

⁵⁶ Siehe für viele die von Detlef Esslinger und Klaus Ott ("Wir werden als Geiseln genommen", in: Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 10. 1995) und von Michael Rutz (ARD und ZDF: Stärker im Politgriff?, in: Rheinischer Merkur vom 20. 10. 1995) geführten Interviews mit dem Vorsitzenden der ARD, Albert Scharf. Siehe auch Frank Thomsen: Die Stunde der Jongleure. Die ARD kommt schlechter weg als das ZDF, in: Die Zeit vom 27. 10. 1995; o. V.: Länder garantieren Bestand der ARD bis zum Jahr 2000. Rundfunkgebühren sollen auf knapp 28 DM steigen, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16. 10. 1995.

⁵⁷ O. V.: Die neue Rundfunkgebühren-Kommission in Bewertungsschwierigkeiten. Die ARD fühlt sich gegenüber dem ZDF, der NDR innerhalb der ARD benachteiligt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 10. 1995.

⁵⁸ Siehe Klaus Ott: Mehr Geld für die ARD? Intendanten und Gebührenkommission trafen sich in Mainz, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. 10. 1995.

⁵⁹ Siehe Frank Thomsen: Die Stunde ..., a. a. O. (Fn 56).

⁶⁰ ebenda

2.2.3. Beurteilung durch die Öffentlichkeit

Betrachtet man die in der Presse erschienenen Kommentare zu den Strukturreformforderungen als Ausdruck bzw. Indikator für die öffentliche Meinung (bzw. als Versuch, diese zu artikulieren), so reichen die Auffassungen von einseitigen und undifferenzierten Zustimmungen oder Ablehnungen bis hin zur differenzierten Analysen, die die Vielzahl der bei solchen Reformvorschlägen zu beachtenden Faktoren zu berücksichtigen und zu gewichten versuchten. Zur ersteren Gruppe sind zum einen diejenigen zu zählen, die den Initiatoren der Reformdebatte ausschließlich "sachfremde" Motive (Versuch der Disziplinierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beseitigung der Meinungsvielfalt, persönliche Profilierungsmotive etc.) unterstellen⁶⁰ und das Bemühen um erhöhte Effizienz absprechen, zum anderen aber auch diejenigen, die die mögliche Relevanz solcher sachfremden Motive völlig ausschließen und die vorgegebenen Motive für die Strukturveränderungen als die einzigen Beweggründe betrachten.⁶¹

Solche einseitigen Kommentare mögen aus dem Bestreben nach pointierter (Über-)Zeichnung der hinter der "Zerschlagung" der ARD stehenden Motive verständlich werden; und sie dürften auch aus der Schwierigkeit resultieren, der Vielschichtigkeit der Problematik mit den knapp begrenzten Zeilen, die den Journalisten für Leitartikel und Kommentare zur Verfügung stehen, gerecht zu werden. Gleichwohl bleibt zu kritisieren, daß in vielen Stellungnahmen einzelne Motive ohne Beleg als ausschließlich relevant (und andere Motive als nicht relevant) bezeichnet werden, zumal es einer Reihe von Kommentatoren gelungen ist, zu vermitteln, daß die Beweggründe der Reformvorschläge sowohl im Bemühen um eine Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehen können als auch in den Interessen, die mit der Verteilung

⁶⁰ Siehe z. B. die Kommentare von Andreas Borchers: Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. 1. 1995; Gabriele Rettner-Holder: Unter dem Deckmantel der Reform, in: Main-Post vom 2. 2. 1995 oder Malte Buschbeck: Von Pappkameraden und unmündigen Bürgern, in: Frankenpost vom 10. 2. 1995. Man muß HIERONYMI (1995, S. 6) zustimmen, daß "durch nichts belegbare Vorwürfe, es ginge bei diesen Vorschlägen um Standortinteressen, um die Interessen privater Rundfunkanbieter oder um die Disziplinierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ... einer offenen Diskussion über die erforderlichen Reformmaßnahmen und damit auch der Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (schaden)" und daß diejenigen, die zu dieser Diskussion beitragen, "nicht als Totengräber des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskriminiert werden" dürfen. Ähnliche Kritik äußerte Bernhard Vogel (siehe dessen Statement, zitiert auf S. 40f. der vorliegenden Arbeit).

⁶¹ Als Beispiel hierfür ein Zitat aus dem Kommentar von Jens Feddersen (In der ersten Reihe? Debatte um die ARD geht am Kern vorbei, in: Westfälische Nachrichten vom 11. 2. 1995): "Der Knackpunkt ist nicht die Meinungsfreiheit, nicht der freie Geist in freien Rundfunkhäusern, sondern schlicht und einfach die Explosion der Kosten. ... Niemand will und kann die ARD abschaffen oder zerschlagen. Wer das unterstellt, redet gegen besseres Wissen."



von Ressourcen (Einfluß, Gewinn, Standortattraktivität etc.) an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und daß die relative Bedeutung dieser verschiedenen Motive von Dritten kaum abgeschätzt werden kann.⁶²

Möglicherweise haben die Schwierigkeiten, solche komplexen Zusammenhänge klar zu machen, auch dazu beigetragen, daß vereinfachende - und in ihrer verkürzenden Sichtweise falsche - Erklärungsversuche (etwa der "Ärger" Kohls über einen WDR-Beitrag) bei vielen Bürgern zu einer Solidarisierung mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk geführt haben. Jedenfalls haben sich die Bürger in allen Umfragen eindeutig gegen die von Stoiber/Biedenkopf geforderte Abschaffung des Ersten ausgesprochen:

- ◆ In einer von Emnid durchgeführten Umfrage vom 6./7. Febr. 1995 sprachen sich 82 % für den Erhalt von ARD und ZDF aus. Eine Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms lehnten dort 69 % ab, nur 27 % hielten es für ausreichend, wenn sie auf das ZDF als einziges nationales Vollprogramm und die Dritten ARD-Programme zurückgreifen könnten.⁶³
- ◆ Bei einer früheren Emnid-Umfrage (23. - 25. Jan. 1995) hatten 67 % der Befragten die Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms abgelehnt. Dabei war auch deutlich geworden, daß ein größerer Teil der Befragten (56 bzw. 59 %) mit den Programmangeboten von ARD und ZDF zufrieden oder sehr zufrieden war als mit den Programmangeboten von RTL, SAT.1 und Pro Sieben (47, 49 bzw. 43 %).⁶⁴
- ◆ Laut einer von RTL im Februar 1995 in Auftrag gegebenen Umfrage wollten lediglich 16 % der Befragten auf die ARD verzichten. 79 % plädierten aber für eine Verkleinerung des Verwaltungsapparats, und 84 % forderten ganz allgemein "interne Sparmaßnahmen".⁶⁵
- ◆ Auf die Frage, "Ministerpräsident Stoiber hat gefordert, die ARD aufzulösen. Aus Gebühren sollen nur ZDF und die Dritten finanziert werden. Ist das ein guter Vorschlag?" antworteten von den durch die Zeitschrift CAPITAL (Heft 3/1995) befragten Führungskräften immerhin 35 % mit JA (und 57 % mit NEIN). Differenziert nach Parteienpräferenzen ergaben

⁶² In diesem Sinn bspw. die Kommentare von Wilhelm Betteken: Unüberlegte Attacke, in: Ruhrwort vom 11. 2. 1995; Rainer Hajeck: Das Problem ARD, in: Nürnberger Zeitung vom 6. 2. 1995; Wilfried Höhnke: Großangriff aufs Erste, in: Augsburgische Allgemeine vom 2. 2. 1995; Paul Noack: Parteipolitik auf dem Rücken der ARD, in: Frankenpost vom 1. 2. 1995; Frank Thomsen: Föderalismus als Merkmal, in: Der Tagesspiegel vom 10. 2. 1995; oder Lukas Weber: Stoibers Popanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 2. 1995.

⁶³ Siehe RIDDER 1995, S. 103, sowie Manfred Scholz: Geht die ARD kaputt? In: Fernsehwoche Nr. 9/1995.

⁶⁴ DER SPIEGEL vom 20. 2. 1995

⁶⁵ Siehe Sigrid Feuerstein: Aus mit der ARD? in: Münchner Abendzeitung vom 9. 2. 1995. Dort sprachen sich im übrigen 71 % gegen eine Aufhebung der Werbegrenzen aus, und 53 % meinten, 24,80 DM für die Gebühren sei "gerade richtig".

sich für die CDU 39 %, für die CSU 54 %, für die FDP 36 % und für die SPD 9 % Befürworter (und 52 %, 33 % 57 % und 87 % Ablehner).

- ◆ In einer im Februar 1995 im Auftrag des WDR erstellten Infas-Umfrage sprachen sich 86 % der Befragten gegen die Abschaffung des ersten Fernsehprogramms aus.
- ◆ Nach einer im Februar 1995 vom Sample Institut durchgeführten repräsentativen Telefonumfrage wollten auf das ARD-Gemeinschaftsprogramm nur 16 % verzichten.⁶⁶
- ◆ Nach einer Umfrage des FORSA-Instituts vom 6. Febr. 1995 lehnten 81 % der Befragten die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms ab; nur 18 % befürworteten die Abschaffung (gegenüber 28 % bis 33 % der Befragten, die eine Abschaffung privater Anbieter positiv bewerteten).⁶⁷
- ◆ Von den zwischen dem 10. und 14. Febr. 1995 vom Infas-Institut befragten wahlberechtigten Bürgern Hessens waren 80 % gegen einen Abschaffung des Ersten Programms; bei einer Differenzierung nach Parteienpräferenz betrug der Anteil für SPD-Wähler 81 %, für CDU-Wähler 78 %, für Wähler der Grünen 89 % und für FDP-Wähler 75 %.⁶⁸
- ◆ Auf die ebenfalls im Februar 1995 vom Sample-Institut im Auftrag von FOCUS telefonisch gestellte Frage, auf welchen öffentlich-rechtlichen Sender man am ehesten verzichten würde, nannten 43 % der Befragten die Dritten Programme, 16 % die ARD und 13 % das ZDF (28 % konnten die Frage nicht beantworten).
- ◆ Von den im Auftrag der Sächsischen Zeitung vom Leipziger Institut für Marktforschung Anfang März 1995 befragten Einwohnern der neuen Länder sprach sich ebenfalls eine deutliche Mehrheit für die Beibehaltung der ARD aus. Die Fürsprache war dabei in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen mit 78 % bzw. 77 % am höchsten und in Brandenburg mit 69 % am geringsten; in Sachsen ergab sich mit 73 % eine mittlere Befürwortung.⁶⁹

Unabhängig vom Zeitpunkt und der Abgrenzung der befragten Population zeigen somit alle Umfragen deutliche Mehrheiten für eine Beibehaltung des Ersten Fernsehprogramms. Zu diesen eindeutigen Voten mag zwar auch beigetragen haben, daß die Forderung nach Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms für die meisten Fernsehzuschauer überraschend und die Idee einer Fernsehlandschaft ohne Erstem damit völlig fremd war. Ungeachtet solcher möglicher Einflüsse zeugen die Umfrageergebnisse aber von einer

⁶⁶ FOCUS vom 8. 2. 1995

⁶⁷ Die WOCHE vom 10. 2. 1995

⁶⁸ Tabellen 6.1. und 6.2. des Ergebnisbandes, zitiert nach RIDDER 1995, S. 104

⁶⁹ Siehe Sächsische Zeitung vom 10. 3. 1995.



hohen Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im allgemeinen und von einer hohen Wertschätzung des Ersten ARD-Programms im besonderen.

Dagegen sind die medienpolitischen Beschlüsse von Bad Neuenahr, möglicherweise aufgrund ihrer Ambivalenz (Bestandsgarantie bei gleichzeitiger Erhöhung des Reformdrucks) und aufgrund der bereits erwähnten mangelhaften Kenntnis der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der zwischen Gebührenentscheidungen und Strukturveränderungen bestehenden Zusammenhänge, in der Öffentlichkeit auf geringes Interesse gestoßen. Im Vergleich zur Forderung nach Abschaffung des ersten Programms haben sie kaum Aufmerksamkeit erregt, obwohl sie wesentlich verbindlicher sind als die damaligen Vorstöße von Stoiber/Biedenkopf. Entsprechend gering waren die Reaktionen der schreibenden Presse und der am öffentlich-rechtlichen Rundfunk interessierten Organisationen und Institutionen.

3. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

3.1. Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur

3.1.1. Darstellung der Reformvorschläge

Von den bisher behandelten Vorschlägen zur Reform der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu unterscheiden sind diejenigen Reformvorschläge, die sich mit Veränderungen der horizontalen Organisationsstruktur auf der oberen föderalen Ebene (Zahl der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Anbieter) oder einer unteren föderalen Ebene (Zahl der Landesrundfunkanstalten der ARD) befassen.¹

In den unterbreiteten Reformvorschlägen wird zwischen vertikalen und horizontalen Merkmalen der Organisationsstruktur allerdings kaum sauber unterschieden; die meisten Vorschläge kombinieren beide Aspekte miteinander, wobei man z. T. den Eindruck hat, daß es den Verfechtern der vorgelegten Reformvorschläge gleichgültig oder gar unbekannt ist, daß die horizontale und vertikale Dezentralität von Organisationsstrukturen nicht mit den gleichen Mitteln verändert werden kann und daß die Änderungen nicht notwendigerweise funktional äquivalent sind.²

Besonders deutlich wird die Kombination vertikaler und horizontaler Strukturveränderungen in dem von STOIBER/BIEDENKOPF vorgelegten Reformvorschlag. Neben der behandelten Forderung nach Abschaffung des Ersten Programms fordern diese Autoren nämlich zugleich eine Verminderung der Zahl von Landesrundfunkanstalten und damit eine Zentralisierung der horizontalen Organisationsstrukturen auf der unteren föderalen Ebene. STOIBER/BIEDENKOPF begründen diese Forderung (in These 13) damit, daß "die Verwirklichung einer ausgewogenen Vielfalt ... voraus(setzt), daß die Landesanstalten

¹ Die theoretisch interessante Möglichkeit einer Einführung oder Veränderung der Organisationsstruktur einer dritten (untersten) föderalen Ebene, die sich aus einer Gliederung der Landesrundfunkanstalten in selbständige lokale Einheiten (Landesstudios o. ä.) ergibt, wird im folgenden nur am Rande erwähnt, da sie bei der derzeitigen Strukturdebatte keine Rolle spielt. Siehe hierzu aber ausführlicher KOPS/HANSMEYER 1994, insbes. S. 89f.

² Die Abbildungen 5 bis 9, in denen die Vorschläge zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur graphisch verdeutlicht worden sind, bringen diese Kombination bzw. Vermischung vertikaler und horizontaler Strukturveränderungen zum Ausdruck: Sie stellen neben den vorgeschlagenen vertikalen Veränderungen zugleich die damit verbundenen horizontalen Veränderungen der Organisationsstrukturen dar.



annähernd gleich leistungsstark sind." Weiter heißt es dort: "Übermäßige Ungleichgewichtigkeiten unter den Landesanstalten begründen Abhängigkeiten zwischen den starken und schwachen Anstalten, die weder mit dem Gedanken der Vielfalt, noch mit der Notwendigkeit von Wettbewerb vereinbar sind. Mehrere Länder haben dem mit der Bildung von Mehrländeranstalten bereits Rechnung getragen. Im Zuge einer Neuordnung der ARD erscheinen weitere Zusammenschlüsse bestehender Anstalten erforderlich. Ziel muß es sein, zu einer ausgewogenen Größen-Struktur zu gelangen. Die Anstalten sollten aufgrund ihrer Größe und Finanzkraft in der Lage sein, ihre Aufgaben ohne Zuschüsse aus einem horizontalen Finanzausgleich zu finanzieren. Auf keinen Fall sollten Anstalten, die dauerhaft auf Zuschüsse angewiesen sind, langfristig weiterbestehen oder neu gegründet werden."

Ein konkreter Neugliederungsvorschlag wird im Thesenpapier von Stoiber/Biedenkopf nicht unterbreitet. Allerdings haben beide Politiker in Interviews und Zeitungsartikeln ihre diesbezüglichen Auffassungen konkretisiert; zudem haben auch mehrere Intendanten der ARD sowie verschiedene Landespolitiker mittlerweile konkrete Fusionsvorschläge entwickelt, die sich auf eine Neuordnung der deutschen Rundfunkordnung insgesamt beziehen:

- ◆ *Biedenkopf und Stoiber* halten sechs bis sieben Landesrundfunkanstalten für angemessen. Nach ihren Vorstellungen könnten bspw. RB (durch Eingliederung in den NDR), der ORB (durch Fusionierung mit dem SFB) und der SR (durch eine Fusionierung mit einer im südwestdeutschen Raum ansässigen "Sendergruppe") entfallen.³ In einem vom WDR am 3. 6. 1995 ausgestrahlten Gespräch präziserte Kurt Biedenkopf seine Vorstellungen: Als Sitz zukünftiger Landesrundfunkanstalten nannte er die sieben

³ Auf die Frage: "Welche von den elf ARD-Sendern sollten weiterbestehen" (in: o. V.: Das ZDF und daneben Vollprogramme aus den Ländern, FAZ vom 5. 2. 1995) antwortete Kurt Biedenkopf: "Sechs oder sieben. Entfallen würden etwa Bremen, Saarland und Brandenburg. Brandenburg will sowieso mit Berlin fusionieren. Dann haben wir eine Sendegruppe in Berlin. Mecklenburg möchte vom NDR weg und sich Berlin anschließen. Dann haben Sie eine Gruppe Sachsen-Thüringen, Sachsen-Anhalt, das ist der MDR. Sie haben den Bayerischen Rundfunk. Außerdem könnte es zu einer Sendergruppe in Baden-Württemberg kommen. Schließlich könnten zum Beispiel Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zusammengehen." Auf die Nachfrage: "... unter dem Dach des Südwestfunks, damit haben Sie gerade den HR abgeschafft und den Saarländischen Rundfunk." antwortete Biedenkopf: "Ich habe weder den HR abgeschafft noch ein Südwestfunk-Dach installiert, sondern Gedanken zu einer möglichen neuen Struktur geäußert. Über die Einzelheiten muß man ausführlich sprechen. Aber das Saarland mit gut einer Million Einwohnern kann ebenso mit einem Landesrundfunkhaus leben wie Sachsen mit 4,6 Millionen oder Thüringen mit 2,9 Millionen Einwohnern. Schließlich der WDR und der NDR als bestehende Anstalten, letzterer mit einem Bremer Landesfunkhaus." -- Auch Stoiber hat seine Vorstellungen in verschiedenen Interviews erläutert. Siehe z. B. Edmund Stoiber: Notwendige Reform. ARD am Scheideweg, in: Bayern Kurier vom 4. 2. 1995; und o. V.: Stoiber: ARD nicht mehr finanzierbar, in: Welt am Sonntag vom 12. 3. 1995.

Ballungszentren Hamburg, Köln-Düsseldorf, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, München, Berlin und das sächsische Städtedreieck. Ausgehend von der derzeitigen Gliederung bedeutete dies den Erhalt von NDR, WDR, HR, SDR, BR, SFB und MDR, so daß der BR, der SR, der SWF und der ORB in eine dieser Anstalten übernommen oder Teil einer größeren, ggf. anders zu benennenden Anstalt werden müßte.

- ◆ Ähnliche Vorstellungen hat der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin *Teufel* geäußert. Er befürwortet eine Eingliederung von RB und des SR in größere Anstalten, eine Fusion von ORB und SFB und einen Zusammenschluß von SWF und SDR oder einen Landessender Baden-Württemberg.⁴ Vor dem Stuttgarter Landtag lehnte Teufel allerdings eine Fusion von SDR und SWF mit Hinweis auf den Landtagsbeschluß ab, wonach den beiden Sendern bis Ablauf des Jahres 1995 Gelegenheit zu einer weitreichenden Kooperation eingeräumt worden ist.⁵
- ◆ Erhebliche Verstimmung bei seinen Kollegen hat der Intendant des MDR, Udo *Reiter*, mit seinem Strukturreform-Vorschlag ausgelöst. Nachdem er sich im August 1994 in einem Interview mit der Zeitschrift *Kabel und Satellit* diesbezüglich zurückhaltend geäußert hatte,⁶ vertrat er im Januar 1995 in einem Interview der Zeitschrift *FOCUS* die Auffassung, die derzeit elf Landesrundfunkanstalten sollten zu sechs Anstalten zusammengefaßt werden.⁷ Die Intendanten aller anderen Anstalten haben sich von diesen

⁴ Auf die Frage: "Welche Zusammenlegungen halten Sie für erforderlich" antwortete Teufel (in: o. V.: Brauchen wir die ARD? Zu welchem Preis und in welcher Form?, Focus, Heft 7/1995): "Es kann nicht dabei bleiben, daß einzelne ARD-Sender ausschließlich von den Gebührenzahlern anderer Länder am Leben erhalten werden. Der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen müssen entweder vom Saarland bzw. von Bremen finanziert oder in größere Anstalten integriert werden. Außerdem wäre es nur folgerichtig, SFB und ORB zu fusionieren. Im Südwesten gibt es bereits eine Kooperation zwischen SDR und SWF; zukünftig könnte ich mir sowohl einen Landessender Baden-Württemberg als auch einen Zusammenschluß von SWF und SDR vorstellen."

⁵ Siehe o. V.: "Teufel will ARD erhalten", in: Stuttgarter Zeitung vom 3. 2. 1995.

⁶ *Kabel und Satellit* Nr. 33/1994 vom 16. 8. 1994. Dort hatte Reiter auf die Frage "Wie stehen Sie zu den Plänen, kleinere ARD-Einheiten zusammenzufassen?" geantwortet: "Das ist genauso vernünftig wie die Ländergebietsreform. Von der weiß man auch schon seit 20 Jahren, daß man sie dringend bräuchte. Natürlich könnte man sich die ARD in der Struktur reformiert vorstellen, das ist gar keine Frage. Nur ist es keine Aufgabe, die die ARD aus sich heraus bewältigen kann: Die Staatsverträge beschließen die Ministerpräsidenten, nicht die Landesrundfunkanstalten. Selbst wenn wir uns intern auf ein Konzept einigen könnten, so würde das nichts bedeuten. Weil beispielsweise die Ministerpräsidenten der Länder, deren Landesrundfunkanstalten dann aufgelöst würden, das unterschreiben müßten. Ich habe meine Zweifel, ob sie das tun werden. Eine Überlebensfrage der ARD ist das allerdings nicht."

⁷ Auf die Frage, "welche Sender sollen fusioniert werden" antwortete Reiter: "Ich kann das natürlich niemandem vorschreiben. Aber alle, die sich mit dem Thema befassen, kommen zu dem Ergebnis, daß es im Grunde drei "Fusionsgebiete" gibt: im Südwesten, also im Bereich SDR, SWF, SR und HR, im Norden zwischen Radio Bremen und NDR und im



Vorstellungen Reiters nachdrücklich distanziert. In einer Resolution warfen sie ihm den "Ausstieg aus der Solidarität" der ARD-Anstalten und "eine existenzbedrohende Gefährdung des föderalen Rundfunks" vor. Ihr Unmut rührte dabei sowohl daraus, daß Reiter ohne Not mit Vorschlägen nach einer Strukturreform vorgeprescht sei und der ARD damit einen "Mühlstein um den Hals" gehängt habe, obwohl allein den Bundesländern die Zuständigkeit für eine solche Strukturreform obliege,⁸ als auch aus den im gleichen Interview geäußerten Vorschlägen, auf eine Gebührenerhöhung für Anfang 1997 zu verzichten und den ARD-Finanzausgleich abzuschaffen.

Andere Reformvorschläge beschränken sich auf die Neuordnung der Rundfunklandschaft in Teilen Deutschlands. Hier ist zu unterscheiden zwischen Vorschlägen, die 1. den südwestdeutschen Raum, 2. den mittel- bzw. ostdeutschen Raum und 3. den norddeutschen Raum betreffen.

Die umfangreichsten Neugliederungsvorschläge sind für den *südwestdeutschen Raum* entwickelt worden, in dem mit dem SWF, dem SDR, dem HR und dem SR vier unterdurchschnittlich große Rundfunkanstalten existieren und zudem mit Baden-Württemberg ein Bundesland mit zwei Anstalten (SWF und SDR) liegt. Aus diesen Gründen hat die Neugliederungsdebatte für diesen Raum auch bereits Tradition; bereits Anfang der siebziger Jahre und dann nochmals Anfang der neunziger Jahre wurden die Möglichkeiten einer Neuabgrenzung der südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten intensiv untersucht.

- ◆ Einen neuen Vorschlag für diesen Raum hat der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck unterbreitet, der einen Verbund von SR, SWF, HR und SR vorgeschlagen hat (sog. "Mini-ARD").⁹ Diese Anstalten sollten zunächst zwar bestehen bleiben, in Technik, Produktion, Verwaltung und Vermarktung aber eng kooperieren und innerhalb der ARD "mit

Osten zwischen ORB und SFB." Siehe Pecher, Uli/Martin, Uli: "Die Architektur ändern", MDR-Intendant Udo Reiter über die notwendige ARD-Strukturreform und das bevorstehende Ende des ARD-Finanzausgleichs, in: Focus, Nr. 48/1994.

⁸ So die Vorwürfe einer Resolution, die von den Intendanten und Gremienvorsitzenden aller Landesrundfunkanstalten, selbst vom Rundfunkratsvorsitzenden des MDR, mitgetragen wurde. Siehe Christoph Heinzle: "Zehn gegen einen. ARD-Intendanten üben scharfe Kritik am Kollegen Reiter", in: Frankfurter Rundschau von 2. 12. 1994. In späteren Äußerungen hat Reiter seinen Vorschlag nach einer Gebührenfestschreibung dahingehend relativiert, daß er vor allem für den Osten gesprochen habe, wo die Gebührenzahler drei Erhöhungen in kurzer Zeit hätten hinnehmen müssen. Siehe Andrea Brunnen: Schlaglicht auf ... Rundfunk im Südwesten, in: fernseh-informationen Nr. 15/1995.

⁹ Kurt Beck: Skizzenpapier zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten, vervielfältigtes Manuskript vom 14. 3. 1995. Erscheint unter dem Titel: "Zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten" in KOPS/SIEBEN 1996. Siehe auch die Äußerungen Becks in: o. V.: "Brauchen wir die ARD?", in: FOCUS, Heft 7/1995 und in: Hans-Jürgen Jakobs/Wilfried Voigt: "Wir stehen am Abgrund", in: Der Spiegel, Heft 11/1995.

einer Stimme sprechen".¹⁰ Nach den Angaben von Beck könnten bereits dadurch pro Jahr 40 Mio DM eingespart werden. Höhere Einsparungen ließen sich erzielen, wenn diese Anstalten zu einem einzigen großen südwestdeutschen Rundfunk SWDR zusammengefaßt würden, was nach Ansicht von Beck in fünf bis sieben Jahren geschehen könnte. Auch für den norddeutschen Raum (RB) und den ostdeutschen Raum (SFB) hält Beck Anstaltsfusionen für denkbar, ohne sich hierzu im einzelnen zu äußern.

- ◆ Der Intendant des SWF, Peter Voß, macht sich ebenfalls bereits seit längerem für eine intensivere Zusammenarbeit der Landesrundfunkanstalten im südwestdeutschen Raum stark.¹¹ Dem von Beck entwickelten Konzept eines engeren Verbunds eigenständig bleibender Anstalten stellt er den Vorschlag einer Fusion von SWF und SDR gegenüber. Diesen begründet er damit, daß eine noch engere Kooperation mit erheblichen Problemen verbunden wäre, ohne zugleich die bei einer Fusion erreichbaren Synergieeffekte erzielen zu können.^{12,13} Bspw. ist es nach der Auffassung von

¹⁰ Zu den rechtlichen Problemen eines solchen Vorschlags siehe Detlef Esslinger: "Der angebliche Vorschlag aus Mainz", in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 3. 1995.

¹¹ Siehe hierzu Elke Halefeldt: Neuauflage. Wieder Nachdenken über Fusion zwischen SWF und SDR, in: Funk-Korrespondenz Nr. 25 vom 24. 6. 1994.

¹² "Statt die Kräfte zu bündeln, leisten wir uns beispielsweise in den verschiedenen Rundfunkanstalten des Südwestens aus Traditionsgründen in ihren Aufgaben identische Verwaltungen und Produktionsbetriebe. Wir produzieren schon für ein gemeinsames Fernsehprogramm, ohne in der Vergangenheit genügend darauf geachtet zu haben, daß unsere Informationssysteme kompatibel sind. Gemeinsam, mit verteilten administrativen Aufgaben, könnten wir Geld und kreatives Potential freisetzen, um Programme von einer Qualität und Attraktivität zu produzieren, die heute unsere Etats sprengen würden. Es wären Programme, die ihre Identität so stark wie nie aus dem Erlebnisraum der Menschen beziehen. Natürlich müßte es dabei weiter Programmangebote für jedes Bundesland geben, das als Partner an einem südwestdeutschen Verbund beteiligt wäre, mit unverwechselbaren Eigenanteilen der Landesrundfunkhäuser... Für die Größe eines tauglichen neuen Medienunternehmens im Südwesten sehe ich weder praktische noch dogmatische Grenzen, allenfalls politische. Eine öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur der Zukunft muß offen und flexibel sein. Offenheit bedeutet, daß sich andere, kleinere Sender jederzeit in eine größere Struktur einbringen können und Programme übernehmen oder einspeisen, um so ohne Anlauf an der größeren Kraft zu partizipieren. Meine Hoffnung ist, daß diese Strukturen für Südwestdeutschland zu schaffen und mit viel Überzeugungsarbeit durchzusetzen sind. Warum sollten die Sender im Südwesten nicht zusammenfinden und sich eine schlanke, aber moderne Organisationsstruktur geben?" (Peter Voss: Der Südwesten sollte vorangehen. Plädoyer für eine neue Rundfunkstruktur, in: Rheinischer Merkur vom 30. 12. 1994). Siehe hierzu auch Ulrike Knapp: SWF-Intendant für Fusion von ARD-Sendern, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 11. 1995 sowie York Favier: Die beiden Sender sehen Grenzen für die Kooperation, Stuttgarter Zeitung vom 3. 5. 1995.

¹³ Der SWF und der SDR kooperieren bereits seit langem wesentlich stärker miteinander als die übrigen ARD-Anstalten. Siehe zur Art dieser Zusammenarbeit und den damit im Vergleich zu autonomem Handeln erzielten Einsparungen die von beiden Anstalten gemeinsam erstellten "Kooperationsberichte", letztmals SDR/SWF 1995a sowie SDR/SWF 1995b.



Voß nicht praktikabel, im jährlichen Wechsel einen Intendanten zum Sprecher von vier Sendungen zu machen; dabei könnte nur der kleinste gemeinsame Nenner, nicht aber ein "gemeinschaftlich starker Wille" entfaltet werden. Außerdem könnten sich bei einer gemeinsamen Programmzulieferung die Einzelsender der Vierergruppe nicht genügend profilieren. In einer unlängst erschienenen Studie präzisiert Voß die von den Vorschlägen Becks abweichende Strategie einer Fusionierung von SWF und SDR.¹⁴ Dadurch könnte nach seiner Auffassung ein leistungsstarkes und effizientes Unternehmen entstehen, mit dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Südwesten gestärkt würde und dem anschließend auch andere Anstalten, bspw. der SR oder auch der HR, beitreten könnten.

- ◆ Der Intendant des SDR, Hermann *Fünfgeld*, hat sowohl den Vorstellungen von Beck als auch denjenigen von Voß widersprochen. Den von Beck vorgeschlagenen Verbund lehnte Fünfgeld ab, weil er weder eine qualitative noch eine quantitative Verbesserung des Programms nach sich ziehe. Im Gegenteil hätten die Pläne Becks eine Verminderung der Hörfunkprogramme zur Folge, was Fünfgeld angesichts der "ohnehin relativ wenigen Hörfunkprogramme von SDR und SWF" als Mangel empfindet. Insgesamt sind die Vorstellungen Becks für Fünfgeld der Versuch einer "Quadratur des Kreises", weil man nicht die Eigenständigkeit der Sender erhalten und zugleich die Strukturen verändern könne. Das würde letztlich zu vier Landessendern führen und den Politikern die "Entscheidung der Standortfrage" abverlangen.¹⁵ -- Bezogen auf die von Voß vertretene Lösung erklärte Fünfgeld vor den SDR-Gremien,¹⁶ eine südwestdeutsche Groß-Rundfunkanstalt entspreche nicht der Interessenlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Land Baden-Württemberg; sie sei mit dem SDR auch nicht abgestimmt. Statt einer Fusionierung von SWF und SDR präferiere der SDR eine Landesrundfunkanstalt für ganz Baden-Württemberg, d. h. eine Fusion des SDR mit einem Teil des SWF. Diese sei mit einem Finanzvolumen von zur Zeit rund 1,1 Mrd DM durchaus groß genug, um vielfältige landesbezogene Programmaufgaben erfüllen zu können.¹⁷

¹⁴ Peter Voss: Südwest 2000: Zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, Baden-Baden, im Juli 1995 (im folgenden zitiert als VOSS 1995). Siehe auch das Interview mit Voss in der Stuttgarter Zeitung vom 29. 4. 1995 (O. V.: Ein baden-württembergischer Landessender wäre zu klein).

¹⁵ Siehe Ingrid Scheithauer/Peter Henkel: Wenig Sympathie für "Mini-ARD". Beck-Vorschlag stößt vor allem in Stuttgart auf Ablehnung, in: Frankfurter Rundschau vom 15. 3. 1995.

¹⁶ In einer Sitzung vor dem Rundfunkrat und Verwaltungsrat des SDR am 26. 11. 1994; siehe Funkkorrespondenz, Nr. 48/1994.

¹⁷ Siehe ebenda.

Genau diese Lösung wird auch in einem nichtöffentlichen Thesenpapier propagiert, das der SDR Anfang April den Mitgliedern seiner Gremien (und derjenigen des SWF) übermittelte.¹⁸ Dort heißt es, aus Gründen der Landesidentität sei eine eigenständige baden-württembergische Landesanstalt besser als eine Mehrländeranstalt. In einer Replik auf einen Kommentar von Uwe Kammann, der diese Lösung als wenig überzeugend beurteilte und den von Peter Voß in seiner Studie "Südwest 2000" unterbreiteten Vorschlag vorzog,¹⁹ wiederholte der Leiter der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des SDR, Hansjörg Bessler, in einem Leserbrief an den epd die Auffassung, daß die Zukunftchancen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht in länderübergreifenden, sondern in landesspezifischen Programmen lägen.²⁰

Bekräftigt wurde diese Position in einem "Zwischenruf" von Hermann Fünfgeld (FÜNFELD 1995b), der sich mit der Strukturreform und dem Verfahren ihrer Umsetzung nach dem "Medienkonsens" befaßt. Darin betont er die Notwendigkeit einer Strukturreform und die Bereitschaft des SDR, sich an ihrer Umsetzung zu beteiligen. Nach den in Bad Neuenahr getroffenen Beschlüssen reiche es "nicht mehr, daß ein Land reformbereit ist und andere sich mit dem Status quo zufrieden geben. Nach diesem medienpolitischen Manifest sind weder Teilreparaturen noch Übergangslösungen sinnvoll." Für den Fall, daß "die Optimierung der Kooperation von SDR und SWF politisch nicht als ausreichend erscheinen" sollte, bekräftigt Fünfgeld, daß der SDR sich "ausgehend vom föderalen Staatsaufbau und von einer Programmstruktur, die vornehmlich das Landespezifische berücksichtigt - für einen mit dem Land Baden-Württemberg identischen Sender einsetzen" wolle. -- Um in der Reformdiskussion zu angemessenen Lösungen zu gelangen, müssen nach Fünfgelds Auffassung "Denkblockaden" aufgegeben werden, die durch die Reduktion auf die Frage "Ein- oder Zweiländeranstalt" entstehen könnten: "Nur wenn man sich von den seit Jahrzehnten gehandelten stereotypen Rundfunkmodellen frei macht und Rundfunkreform in erster Linie als Funktionsreform begreift und erst nachrangig als Gebietsreform versteht, eröffnen

¹⁸ Herrmann Fünfgeld: Thesen zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, unveröffentlichter Bericht für die Gremienmitglieder des SDR vom 13. 4. 1995; abgedruckt in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 66 vom 23.8.1995 (im folgenden zitiert als FÜNFELD 1995a).

¹⁹ Uwe Kammann: Südwesten. Das Voßsche Neuordnungsmodell: eine Profil(ierungs-)Suche, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 63 vom 12. 8. 1995

²⁰ Siehe Hansjörg Bessler: "Sommerloch", Leserbrief in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 65 vom 19. 8. 1995. Suffisant äußert Bessler dort die Hoffnung, daß es dem Verfasser eines von ihm kritisierten (epd-)Kommentars gelinge, "auf ein Modell Südwest 2001 zu stoßen, das möglicherweise auch eine Variante ist, die im Saarland und in Hessen gehört werden könnte, wenn der ARD-Finanzausgleich eventuell nicht mehr in der bisherigen Form zustande kommt und die ARD weniger und etwa gleichstarke Partnerorganisation(en) braucht."



sich neue und zeitgemäße Reformperspektiven." Als Beispiele nennt Fünfgeld ein Modell "institutionalisierter Kooperation zwischen benachbarten Rundfunkanstalten mit verstärktem Landesbezug", ein Modell "eigenständiger, aber verbundener Landesrundfunkanstalten in den südwestdeutschen Bundesländern" und ein "Zwei Sender-Modell für vier Länder." -- Er schlägt vor, solche Modelle nach dem Vorbild der damaligen Michel-Kommission durch Sachverständige entwickeln zu lassen, die nicht dem Vorwurf der Standortnähe und damit der Voreingenommenheit ausgesetzt seien.

- ◆ Angeregt durch die von Politikern und anderen Anstalten vorgelegten Reformvorschläge hat Ende April 1995 auch der *HR* seine Vorstellungen zur künftigen Struktur der ARD dargelegt. In einem umfangreichen, an die Gremien des Senders gerichteten Papier²¹ wurde das von Beck entwickelte Konzept einer Mini-ARD für den südwestdeutschen Raum mit der Begründung abgelehnt, Programmvielfalt und -qualität, wie sie der HR für das Land Hessen biete, wären bei einem solchen Verbund nicht mehr gewährleistet. Eine solche Anstalt wäre mit einer Bilanzsumme von ca. 3 Mrd DM und einer Mitarbeiterzahl von etwa 7.200 Personen größer als der WDR; er könnte schon aufgrund dieser Ausmaße nicht die Gewähr für Flexibilität und Effizienz bieten. Noch wichtiger sei aber, daß ein Sendeggebiet, wie Beck es vorgeschlagen habe, "geographisch, historisch, politisch und gesellschaftlich nicht als ein in sich zusammengehörendes Teilgebiet der Bundesrepublik" betrachtet werden könne. -- Als Gegenmodell zum Beck'schen Plan einer Vierländer-Anstalt warb der HR deshalb für eine andere Lösung. Diese könnte nach Vorstellungen des HR in der von Voß vorgeschlagenen Landesrundfunkanstalt für Baden-Württemberg bestehen, oder - falls man der Ansicht sei, der dann verbleibende rheinland-pfälzische Teil des SWF sei als eigenständige Anstalt nicht lebensfähig - in einer für Hessen und Rheinland-Pfalz zuständigen Landesrundfunkanstalt, die nach der Auffassung des Intendanten des HR eine Reihe gewichtiger Vorwürfe besäße.²²

²¹ Neuordnung des Rundfunks im Südwesten; Stellungnahme des Hessischen Rundfunks zum Skizzenpapier der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 14. 3. 1995, interne Informationsvorlage für den Verwaltungsrat und den Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks vom 24. 4. 1995, im folgenden zitiert als BERG 1995; erscheint in KOPS/SIEBEN 1996.

²² Berg nannte als solche "die geographische, kulturell-landsmannschaftliche und politische Nähe und die erhebliche wirtschaftliche Verflechtung der beiden Länder, insbesondere im Rhein-Main-Gebiet. Die finanzielle Ausstattung wäre etwa der des Bayerischen Rundfunks vergleichbar. Hessen würde rund 60 Prozent der Gebührenerträge beisteuern, was ein relativ ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Ländern in der Rundfunkanstalt erlauben würde. In jedem Fall könnten die Interessen von Rheinland-Pfalz hierin besser vertreten werden als in einer Allianz mit Baden-Württemberg." Siehe ebenda, S. 43, siehe



Andere Neugliederungsvorschläge beziehen sich auf den *mitteldeutschen bzw. ostdeutschen Raum*, für dessen Rundfunkversorgung nach der Vereinigung die neu gegründeten Landesrundfunkanstalten ORB (Brandenburg) und MDR (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und die bestehenden Anstalten NDR (Mecklenburg-Vorpommern) und SFB (Gesamtberlin) zuständig sind.

- ◆ So hat die *Geschäftsleitung des ORB* bereits Ende 1994 (d. h. vor dem Stoiber-Biedenkopf-Papier, aber nach Stoibers erstem Reformvorschlag) Perspektiven zur Neugliederung der Rundfunklandschaft in Ostdeutschland unterbreitet.²³ Danach sollte eine neue, aus dem ORB und dem SFB bestehende Anstalt namens Ostdeutscher Rundfunk ODR angestrebt werden.²⁴ Dabei wollte der ORB als "schlanker Sender" mit nur 600 Mitarbeitern²⁵ von den derzeit 1.300 Mitarbeitern des SFB bei einer Fusionierung nur ca. 900 übernehmen, und die gemeinsame Anstalt sollte ihren Sitz in Potsdam-Babelsberg haben.²⁶ Nach den durch spätere Äußerungen seines Intendanten Hansjürgen Rosenbauer präzisierten Vorstellungen des ORB sollte für die Fusion "eine neue Landesrundfunkanstalt gegründet werden, in die alle Teile der beiden existierenden Häuser, die dafür notwendig sind, überführt werden. Und ... eine Auffanggesellschaft (sollte) den neuen Sender von Verpflichtungen und Belastungen aus der Vergangenheit frei (halten)."²⁷ Konkrete Fusions Schritte sollten nach den in

auch die zusammenfassende Wiedergabe der Vorlage durch Klaus Morgenstern: HR für neue Zweiländer-Anstalt, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 5. 1995.

- ²³ Geschäftsleitung des Ostdeutschen Rundfunks Brandenburg: "Strategien einer öffentlich-rechtlichen Zukunft" (im folgenden zitiert als ORB 1994). Erscheint in: KOPS/SIEBEN 1996.
- ²⁴ "Ein politisch gewollter Prozeß des wirtschaftlichen, personellen und programmlichen Zusammenwachsens müßte behutsam vorangetrieben werden, aber ein klares, gemeinsames Ziel haben: die neue Anstalt Ostdeutscher Rundfunk." (ORB 1994, S. 8)
- ²⁵ Bezogen auf die Größe seines Sendegebietes beschäftigt der ORB wesentlich weniger Mitarbeiter als die anderen Landesrundfunkanstalten (siehe für die Zahl der Planstellen auch Tabelle 1, S. 7). Siehe auch Stefan Reinecke: Ein ARD-Sender, der nur tut, was er kann, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. 8. 1994.
- ²⁶ Siehe o. V.: Berlin bei Babelsberg, in: Tageszeitung vom 21. 12. 1994. Ungeachtet der Fusionspläne von ORB und SFB lehnte der Intendant des ORB, Hansjürgen Rosenbauer, generelle Zusammenlegungen, wie sie der Intendant des MDR, Udo Reiter, gefordert hatte, rigoros ab. ORB und RB hätten bewiesen, daß kleine Anstalten regionale Vielfalt mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verbinden könnten. Zum Nachweis verglich Rosenbauer (in Kifu Nr. 100/94) die Leistungen des ORB für Brandenburg mit denjenigen des MDR für Thüringen; er kam dabei zu dem Ergebnis, daß die Thüringer (bei etwa gleich hohem Gebührenaufkommen wie die Brandenburger) mit nur einem im Lande selbst produzierten MDR-Hörfunkprogramm und einem 30-minütigen Fenster im dritten Fernsehprogramm wesentlich schlechter versorgt würden als die Brandenburger mit drei Hörfunkwellen und einem eigenständigen Fernsehprogramm. Der MDR hat diese Äußerungen postwendend als "unlogisch und widersprüchlich" bezeichnet (in: epd/Kirche und Rundfunk vom 7. 1. 1995).
- ²⁷ So die Ausführungen Rosenbauers in einem von Andreas Schümchen geführten und unter dem Titel "Einen Schritt voraus" im Medien-Bulletin Nr. 8/1995 erschienenen Interview.



diesem Konzept entwickelten Vorstellungen erst nach dem Volkentscheid über die Länderfusion (Mitte Mai 1996) getroffen werden, und im Fall eines die Fusion befürwortenden Volkentscheids sollten beide Sender nur noch abgestimmte Entscheidungen treffen. Der Rundfunkrat des ORB hat sich den Plänen seiner Geschäftsleitung angeschlossen; im März 1995 hat er sich in einer EntschlieÙung grundsätzlich für eine Fusion ausgesprochen und die Aufnahme vorbereitender Gespräche zwischen ORB und SFB empfohlen.²⁸

- ◆ Ganz andere Vorstellungen zur Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat der Intendant des NDR, Jobst Plog, entwickelt. In einer dem SFB (sowie den Ministerpräsidenten Berlins und Brandenburgs, dem Intendanten des ORB sowie verschiedenen Journalisten) zugestellten "Ideenskizze über die Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland"²⁹ schlug er Ende März 1995 eine enge Kooperation von NDR, SFB und ORB vor. Dabei solle die Selbständigkeit der Sender zwar gewahrt werden, doch "könnte z. B. eine Generalintendanz gebildet werden, die die gemeinsamen Aktivitäten plant und koordiniert". Des weiteren wurde die Möglichkeit eines gemeinsamen dritten Fernsehprogramms für das "Kooperationsgebiet" und eine Zusammenarbeit bei den Hörfunkprogrammen sowie bei Verwaltung, Produktion und Technik vorgeschlagen. Nach den Berechnungen des NDR wären dadurch Einsparungen von rund 80 Mio DM pro Jahr möglich; und mit einem Anteil von 24,25 % am ARD-Programm wäre der neue Nordost-Sender einflußreicher als der WDR (mit 22 %).
- ◆ Nachdem der SFB im Zuge der Vereinigung Deutschlands dezidierte Vorstellungen zur Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt hatte,³⁰ die hier - ebenso wie entsprechende Überlegungen anderer Anstalten - nicht referiert werden,³¹ hat er sich nach der - dann anders entschiedenen - Ordnung der Rundfunklandschaft im Beitrittsgebiet aus der Neugliederungsdiskussion weitgehend herausgehalten, obwohl er in

²⁸ Siehe o. V.: Berliner und ostdeutscher Sender fusionieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 6. 1995.

²⁹ Jobst Plog: Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland - Ideenskizze -, Manuskript vom 28. 3. 1995 (im folgenden zitiert als PLOG 1995a), erscheint in: KOPS/SIEBEN 1996.

³⁰ Der SFB war maßgeblich an der Erarbeitung der "abschließenden Empfehlungen für eine Rundfunkkonzeption in Berlin und Brandenburg" beteiligt, die im November 1990 vorgelegt wurde (siehe SACHVERSTÄNDIGENGRUPPE MEDIENORDNUNG 1990). Wenig später legte er sein "Drei plus Eins"-Papier vor (SFB 1990), in dem er eine Mehrländeranstalt für Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin vorschlug.

³¹ Auf die Referierung dieser älteren Konzepte wird hier unter Verweis auf den Überblick bei HOFFMANN-RIEM 1991 verzichtet.

den späteren Reformplänen, etwa den oben beschriebenen Überlegungen des ORB und des NDR, eine entscheidende Rolle spielt. In Übereinstimmung mit der offiziellen Sprachregelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertrat er lange den Standpunkt, daß diese Frage die Rundfunkpolitiker, nicht aber die Rundfunkanstalten zu entscheiden hätten.

Auch die vom ORB in seinem Ende 1994 vorgelegten Positionspapier unterbreiteten Fusionspläne wurden vom SFB zunächst reserviert aufgenommen.³² Nach einem am 3. 2. 1995 geführten Gespräch zwischen beiden Anstalten vollzog sich innerhalb des SFB dann aber ein Meinungswechsel. Bei einem gemeinsamen Pressetermin von SFB und ORB verlautete, durch die "beispielhaft geleistete Vorarbeit sei eine Fusion von ORB und SFB sehr viel schneller möglich als viele andere Vereinigungsprojekte in der Region, die einfach nicht vorankämen". Unisono mit Rosenbauer bekräftigte v. Lojewski die Bereitschaft zur Fusion beider Sender.³³ Zwar betonten beide Seiten, man könne mit einer Fusion "getrost warten, bis der Gesetzgeber sagt, macht mal";³⁴ nachdem der Rundfunkrat des ORB aber bereits im März 1995 grundsätzlich eine Fusion befürwortete, sprach sich im Juni des Jahres auch der Rundfunkrat des SFB für eine Zusammenarbeit mit den Gremien des ORB aus, um Initiativen zur Vorbereitung eines Zusammengehens der beiden Anstalten zu ergreifen.³⁵ Er folgte damit den Empfehlungen, die die Geschäftsleitung des SFB bereits Ende Mai 1995 in einem Thesenpapier "Zur Perspektive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Berlin und Brandenburg"³⁶ entwickelt

-
- ³² So ließ der Fernsehdirektor des SFB, Horst Schättle, als Reaktion auf das vom ORB vorgelegte Thesenpapier verlauten, daß der SFB selber auch Vorstellungen zur Fusion der Sender habe, diese "allerdings aus Stilgründen zunächst einmal mit dem ORB besprochen werden sollten." Daß diese Vorstellungen von denjenigen des ORB nicht unwesentlich abweichen, zeigt sich in der Frage des Standortes eines fusionierten Senders, dessen Sitz in Berlin von Schättle mit dem Hinweis auf den HR begründet wurde, der "seinen Sitz auch nicht in Wiesbaden, sondern in der kulturellen und ökonomischen Metropole Hessens, nämlich in Frankfurt" habe. Siehe zu den unterschiedlichen Positionen in diesen und anderen Fragen Ilona Marenbach: Vor der Hochzeit fliegen die Fetzen. Das Beispiel SFB und ORB - was eine Reform der ARD an Gutem und Schlechtem bringen kann, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 3. 1995; Ilona Marenbach: Eine Hochzeit und etliche Todesfälle, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. 6. 1995; sowie das von Ewald Schulte geführte Interview mit v. Lojewski ("Keine Fusion um jeden Preis") in der Berliner Zeitung vom 26. 2. 1995.
- ³³ Siehe Ewald Schulte: ARD-Zoff schlägt Berliner Wellen, in: Berliner Zeitung vom 1. 2. 1995.
- ³⁴ Siehe Ilona Marenbach: Einig gegen die ARD-Killer, in: Berliner Zeitung vom 9. 2. 1995.
- ³⁵ Siehe Reinhart Bürger: Kooperation bis zur Fusion. SFB-Rundfunkrat plädiert für Zweiländer-Sender in der Region, in: Berliner Tagesspiegel vom 21. 6. 1995; sowie Ilona Marenbach: Eine Hochzeit und etliche Todesfälle, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. 6. 1995.
- ³⁶ Geschäftsleitung des Senders Freies Berlin: Zwischen Kooperation und Fusion. Thesen zur Perspektive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Berlin und Brandenburg, vervielfältigtes Manuskript vom 26. 5. 1995, im folgenden zitiert als SFB 1995; erscheint in: KOPS/SIEBEN 1996.



hatte. Konkrete Schritte sollen nach den Vorstellungen der Geschäftsleitung und des Rundfunkrates des SFB aber erst nach dem der Volksentscheid über die Länderfusion von Berlin und Brandenburg (Mitte Mai 1996) unternommen werden. Sollte sich die Bevölkerung in diesem Entscheid für eine Länderfusion aussprechen, sieht der SFB (wie der ORB) als Termin einer möglichen Fusion das Jahr 1999.³⁷

Hingegen stieß die Ideen-Skizze des NDR beim SFB auf wenig Begeisterung. Sie wurde dort als "aggressiv und anmaßend" empfunden; und der von Plog gewählte Weg, die Pläne der Öffentlichkeit zu unterbreiten, wurde als Hindernis für ernsthafte Verhandlungen bezeichnet.³⁸ Ende April 1995 benannte v. Lojewski in einem an Jobst Plog gerichteten und an die Ministerpräsidenten Berlins und Brandenburgs, an den Intendanten des ORB sowie einzelne Journalisten verteilten Schreiben³⁹ denn auch verschiedene "Stolpersteine", die der vorgeschlagenen Kooperation zwischen NDR und SFB im Wege stünden.⁴⁰ Dazu zählte er vor allem, daß das vom NDR avisierte Kooperationsgebiet demjenigen entspreche, das dem SFB nach der Vereinigung als Norddeutsche Rundfunkanstalt (NORA) vorschwebte. Da dies wegen politischer Querelen damals mißlang, gelang dem NDR - zum Bedauern des SFB - die Eingliederung Mecklenburg-Vorpommerns in sein Sendegebiet. Auch der Vorschlag eines gemeinsamen dritten Programms wurde von v. Lojewski reserviert aufgenommen, da es ein solches über Jahrzehnte gegeben hatte, bis der NDR 1991 im Zusammenhang mit der Eingliederung Mecklenburg-Vorpommerns diese Gemeinschaft aufgekündigt hatte. In seinem Schreiben an Jobst Plog zeigte sich v. Lojewski zwar bereit, über eine intensivere Zusammenarbeit mit dem NDR "jederzeit zu verhandeln"; den Vorschlägen des NDR liege aber "de facto eine Erweiterung des NDR-Staatsver-

³⁷ Sollte die Länderfusion am Votum der Bevölkerung scheitern, ist die Frage einer Senderfusion offen. Während Äußerungen des SFB darauf hindeuten, in diesem Fall auf eine Senderfusion verzichten zu wollen, schließt der Intendant des ORB auch dann die Gründung einer Zweiländeranstalt nicht aus (siehe "Einen Schritt voraus", in: Medien-Bulletin Nr. 8/1995, sowie Reinhart Bünger: Von Konfusion zu Fusion. OBR-Chef auch ohne Ländererehe für Zusammengehen mit dem SFB, in: Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995).

³⁸ Siehe Doris Metz: "Aggressiv und anmaßend". Streit um "Ideenskizze des NDR-Intendanten geht weiter, in: Süddeutsche Zeitung vom 20./21. 5. 1995.

³⁹ Schreiben von Güter von Lojewski vom 27. April 1995. Erscheint unter dem Titel "Reaktion auf die Ideenskizze des NDR zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland" in KOPS/SIEBEN 1996.

⁴⁰ Siehe kommentierend hierzu Günther Bähr: Krach unter Kollegen, in: FOCUS Heft 19/1995.

trages" zugrunde, und es sei nicht erkennbar, welche Vorteile sie für den SFB mit sich brächten.^{41, 42}

- ◆ Der NDR hat auf die kritische Aufnahme seines Kooperationsangebotes durch den SFB seinerseits reagiert. Mitte September 1995 legte er eine "Erweiterte Ideenskizze zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland vor".⁴³ In ihr sind die in der ursprünglichen Ideenskizze enthaltenen Vorschläge bekräftigt und präzisiert worden. Differenziert nach Hörfunk und Fernsehen werden detaillierte Möglichkeiten zur Kooperation dargelegt. Für den Hörfunk werden Kooperationsmöglichkeiten zwischen NDR 4 und ORB/SFB, zwischen NDR 3 und ORB/SFB, zwischen NDR 2 und ORB/SFB und zwischen N-Joy-Radio und ORB/SFB unterschieden; für das Fernsehen werden mögliche Kooperationen im Ersten Programm, zwischen den Dritten Programmen, regelmäßige gemeinsame Programmgespräche und die Zusammenlegung von Redaktionen zu "Verbund-Redationen" dargelegt; außerdem werden zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten in den Servicefunktionen vorgeschlagen. In einem abschließenden Teil wird die Auffassung bekräftigt, daß eine solche Intensivierung der Zusammenarbeit sowohl dem NDR als auch dem ORB und dem SFB Vorteile brächte. -- Offizielle Stellungnahmen des ORB und SFB zu diesem neuerlichen Kooperationsangebot stehen noch aus; sind aber bereits angekündigt.⁴⁴

-
- ⁴¹ Ebenda sowie Doris Metz (zitiert in Fn 107). Die eher ablehnende Position v. Lojewskis zeigt sich auch in der Stellungnahme gegenüber Plog's Begründung des größeren Verbunds aus NDR, SFB und ORB als Anstalt der norddeutschen Tiefebene, die bereits "der Kernwirtschaftsraum der Hanse mit den auch heute bestehenden starken Bindungen und Ausstrahlungen in den Ostseeraum und den gesamten Norden Europas" gewesen sei (NDR-Skizze 1995). V. Lojewskis Antwort hierauf: "Berlin ist kein Küstenland. Brandenburg im übrigen auch nicht. Berlin hat - sie wissen es wohl - auch in der Hanse nur eine untergeordnete Rolle gespielt und ist bereits 1518 auf Knall und Fall hinausgeflogen." Siehe Reinhard Büniger: Tiefebene mit NDR-Landebahn, in: Berliner Tagesspiegel vom 9. 5. 1995.
- ⁴² In einer Antwort auf das Schreiben v. Lojewskis weist Plog darauf hin, an keiner Stelle der "Ideenskizze" werde von einer Fusion, einem Zusammenschluß oder einer Vereinigung der Sender gesprochen. Vielmehr sei "die Selbständigkeit der drei Rundfunkanstalten ausdrücklich unterstrichen worden". Der Zweck des Papiers sei "nichts anderes, als alle Möglichkeiten zu einer verbesserten Zusammenarbeit im Nordosten Deutschlands zu prüfen." Zudem äußerte sich Plog verwundert, wieso eine "nehmende Anstalt" wie der SFB, der jährlich rund 25 Mio DM aus dem ARD-Finanzausgleich erhalte, "sich gegenwärtig einer sachlichen und offenen Diskussion entziehe." Siehe ebenda.
- ⁴³ Jobst Plog: Erweiterte Ideenskizze zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland, vielfältiges Manuskript vom 12. 9. 1995, im folgenden zitiert als PLOG 1995b; erscheint in: KOPS/SIEBEN 1996.
- ⁴⁴ Der SFB hat den Erhalt dieser "erweiterten Ideenskizze" des NDR bestätigt und eine Prüfung angekündigt. Eine schriftliche Reaktion ist für Anfang 1996 zu erwarten. In diesem Zusammenhang hat der SFB gegenüber dem Verfasser bekräftigt, daß er Initiativen unterstützt, die zu einer Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Region und zu Ko-



3.1.2. Systematisierung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur

Die von politischer Seite und vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst unterbreiteten und vorstehend referierten Reformvorschläge unterscheiden sich hinsichtlich einer Vielzahl von Merkmalen. Dazu gehört etwa die Detailliertheit der Begründung, die von der umfangreichen Studie des Südwestfunks (VOSS 1995) bis zur knappen Skizzierung der möglichen Neuordnung durch BECK (1995) reicht, die Art der angeführten Argumente (als primär ökonomisch oder politisch) sowie die Anzahl der durch die Neuordnung entfallenden bzw. fusionierten Anstalten.

Ein zentrales Merkmal besteht naturgemäß auch im geographischen Raum, auf das sich die Neugliederungsvorschläge beziehen. Anhand dieses Merkmals bietet sich eine Einteilung der Vorschläge in drei Gruppen an:

1. Hauptgegenstand der Neugliederungsüberlegungen bildet der *südwestdeutsche Raum*. Hier reichen die Überlegungen von einer engeren Kooperation eigenständig bleibender Anstalten über die Fusionierung von SDR und SWF (oder des baden-württembergischen Teils des SWF) bis hin zum Zusammenschluß von drei (SDR, SWF und SR) oder (unter Einbezug des HR) sogar vier Anstalten. Alternativ käme eine Zusammenlegung des SDR und des baden-württembergischen Teils des SWF und eine Zusammenlegung des verbleibenden rheinland-pfälzischen Teils des SWF mit dem HR in Betracht, wobei letztere Zwei-Länder-Anstalt durch den Beitritt des SR ggf. zu einer Drei-Länder-Anstalt würde.
2. Einen zweiten Schwerpunkt der Neugliederungsüberlegungen bildet der *ostdeutsche Raum*. Hier steht die Forderung nach einer Fusionierung von ORB und SFB (vielleicht als Ostdeutscher Rundfunk ODR) im Mittelpunkt. Weitergehende Forderungen bestehen in einer Fusionierung von ORB, SFB und MDR zu einem "mittelostdeutschen Rundfunk" MODR. Hingegen findet der Vorschlag einer verstärkten Kooperation oder sogar einer Fusion des MDR oder des ORB und des SFB mit dem NDR kaum Zustimmung.
3. Die für den *norddeutschen Raum* angestellten Neugliederungsüberlegungen konzentrieren sich auf eine Eingliederung von RB in den NDR.

Kombiniert man diesen geographischen Bezug mit der Zahl der nach einer Neuordnung verbleibenden Anstalten, so lassen sich die unterbreiteten Vorschläge auf zwei Grundmodelle reduzieren: Ein erstes Modell, das man als "7-

steneinsparungen beitragen. Zugleich hat er davor gewarnt, Ideen bezüglich einer Kooperation von Landesrundfunkanstalten mit anderen Fragen, wie etwa der des ARD-Finanzausgleichs, zu verknüpfen.



Anstalten-Grundmodell" bezeichnen könnte, beinhaltet eine moderate Neugliederung, bei der sich im Norden RB dem NDR anschließt, im Osten der SFB mit dem ORB zum ostdeutschen Rundfunk ODR⁴⁵ fusioniert und sich im Süden der SR, SDR und der SWF zu einem südwestdeutschen Rundfunk SWDR zusammenschließen (Abb. 12, linker Teil).⁴⁶ Ein zweites "5-Anstalten-Grundmodell" besteht in einer radikaleren Neugliederung, bei der im Norden wiederum RB (mit dem NDR) fusioniert, sich im mittel- und ostdeutschen Raum der SFB, der ORB und der MDR zu einem mittelostdeutschen Rundfunk MODR zusammenschließen und im Südwesten der SR, der SDR, der SWF und der HR einen großsüdwestdeutschen Rundfunk GSWDR bilden (Abb. 12, rechter Teil).

⁴⁵ Wir übernehmen hier die vom ORB bevorzugte Benennung einer gemeinsamen Anstalt aus ORB und SFB. Damit wird keine Partei gegen den SFB ergriffen, der die Bezeichnungen Berlin-Brandenburger Rundfunk (BBR) oder Sender Berlin-Brandenburg (SBB) bevorzugen würde (siehe SFB 1995), sondern lediglich eine mit der Systematik der bestehenden Anstaltenbenennungen übereinstimmende Sprachregelung gewählt. Gleiches gilt für die Benennung der im folgenden vorgeschlagenen weiteren Mehrländeranstalten. Daß von einer solchen einheitlichen Sprachregelung zugunsten kürzerer und image- oder identitätsfördernder Bezeichnungen abgewichen werden kann, sei damit keineswegs bestritten.

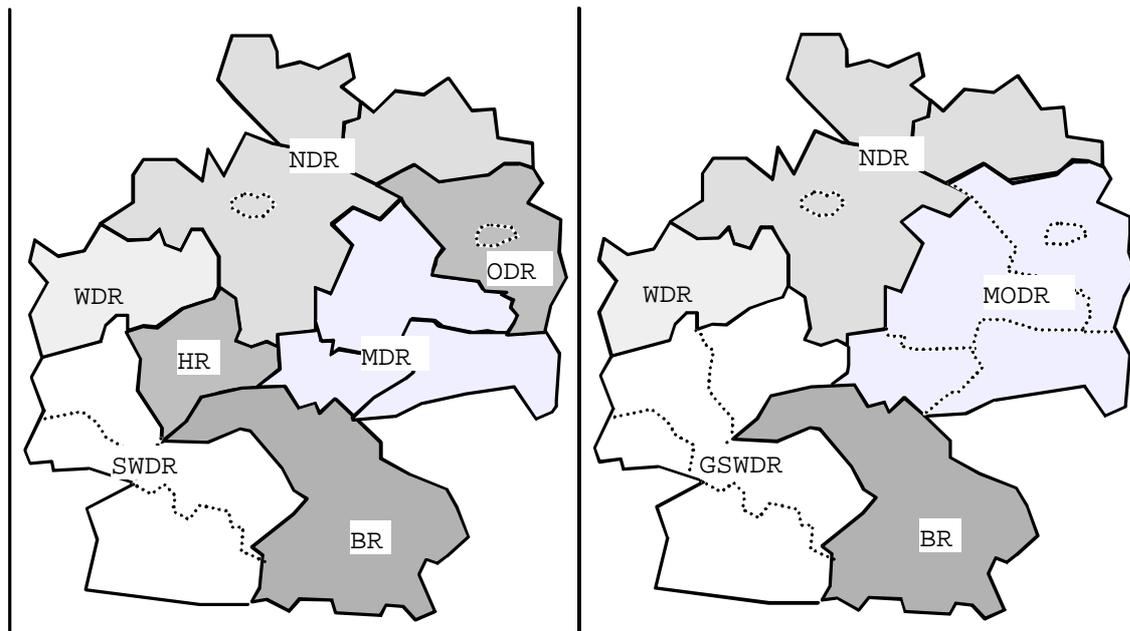
⁴⁶ Ein ähnlicher Vorschlag wurde (beschränkt auf das Gebiet der alten Bundesrepublik) bereits 1952 im Bundesinnenministerium erarbeitet (siehe SCHMÜCKER 1970, S. 22). Danach sollten ein Bereich Nord (mit Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen), ein Bereich Nord-West (mit Nordrhein-Westfalen), ein Bereich West (mit Hessen und Rheinland-Pfalz), ein Bereich Südwest (mit Baden-Württemberg), ein Bereich Süd (mit Bayern) und ein Bereich Berlin gebildet werden.



Abbildung 12:
Alternative Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten

7-Anstalten-Grundmodell

5-Anstalten-Grundmodell



Varianten dieser beiden Grundmodelle ergeben sich zum einen durch deren Mischung. So kämen z. B. "mittlere" Lösungen mit sechs Anstalten zustande (auf deren graphische Darstellung hier verzichtet wird), wenn in Ostdeutschland der ODR *oder* in Südwestdeutschland der HR selbständig blieben. Varianten werden aber vor allem auch wegen der besonders strittigen Neugliederung des südwestdeutschen Raums diskutiert. Die in Abbildung 12 dargestellten Modelle beschreiben bezüglich dieses Teils der Bundesrepublik nur zwei der diskutierten Möglichkeiten: Bei der im linken Teil dieser Abbildung dargestellten Lösung würden der SWF und der SDR miteinander fusionieren, und gleichzeitig oder anschließend würde auch der SR dieser Anstalt beitreten (Voß' Modell Südwest 2000); bei der im rechten Teil von Abbildung 12 beschriebenen Lösung würden der SWF, der SDR, der SR und der HR, u. U. in mehreren Stufen, zu einer Anstalt fusionieren (Becks "Mini-ARD"). Eine dritte Südwest-Variante besteht in dem (in Baden-Württemberg bevorzugten) Plan, den SDR mit dem baden-württembergischen Teil des SWF zusammenzulegen. Der rheinland-pfälzische Teil des SWF könnte dann mit dem SR zu einer neuen, kleinen Zweiländeranstalt fusionieren (namens saarländisch-rheinland-pfälzischer Rundfunk SRPR). Denkbar wäre als eine vierte Südwest-Variante aber auch, daß das Saarland und Rheinland-Pfalz mit Hessen eine Dreiländeranstalt gründen



würden (den saarländisch-rheinland-pfälzisch-hessischen Rundfunk SRPFR, dem man dann aber einen eingängigeren Namen geben sollte).

Abbildung 13 zeigt diese Varianten zur Gliederung der Rundfunkanstalten im südwestdeutschen Raum zusammen mit den beiden beschriebenen Grundmodellen (Sieben-Anstalten-Modell und Fünf-Anstalten-Modell). Den Südwest-Varianten liegt dabei bezüglich der anderen (nicht südwestlichen) Regionen der Bundesrepublik eine Gliederung gemäß des Sieben-Anstalten-Modells zugrunde, so daß die Südwestvariante I mit dieser Variante übereinstimmt, die Südwestvariante II sechs Anstalten, die Südwestvariante III acht Anstalten und die Südwestvariante IV sieben Anstalten umfaßt.

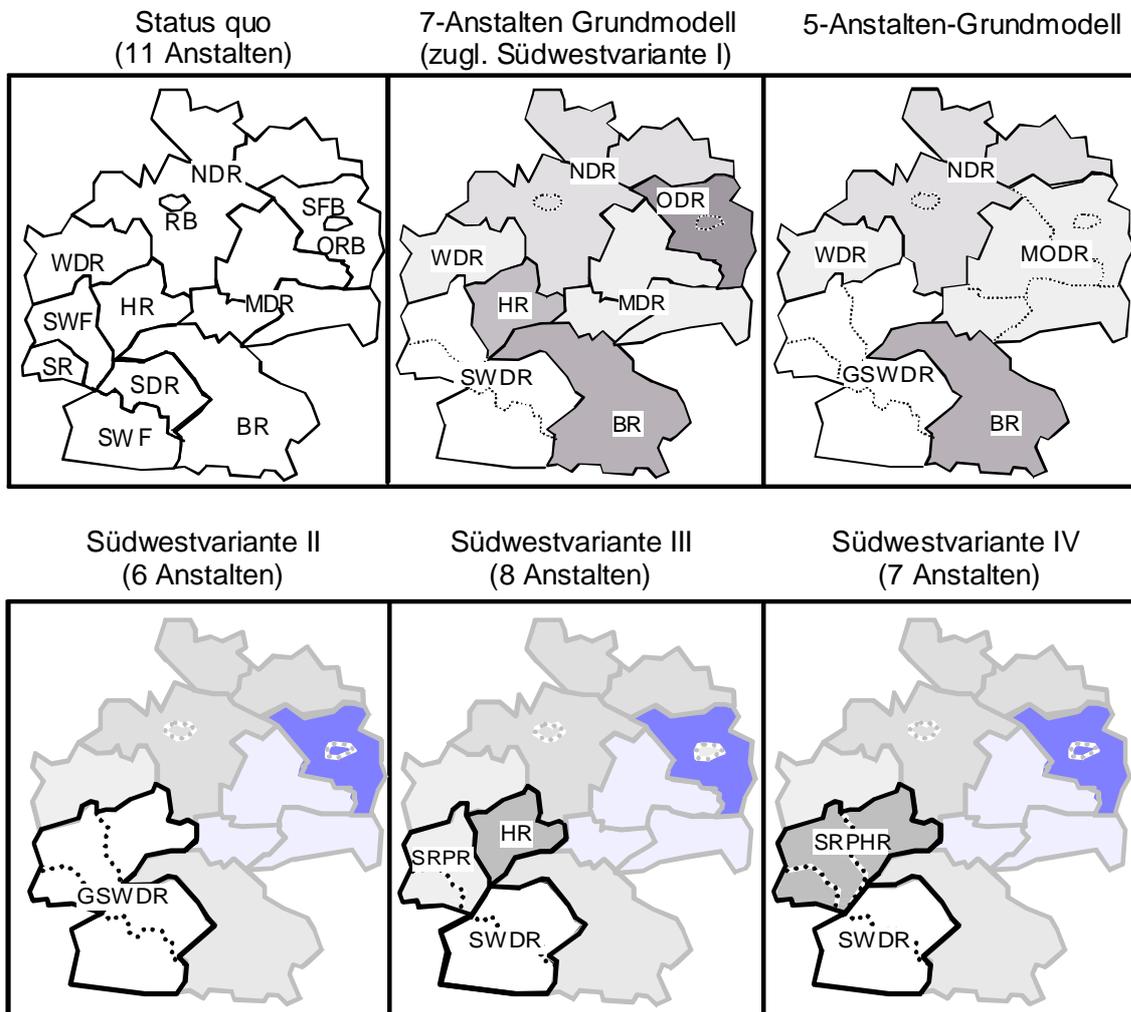
Die erheblichen Unterschiede, die bei der derzeitigen Gliederung in elf Landesrundfunkanstalten hinsichtlich der Fläche, der Zahl gebührenpflichtiger Fernsehhaushalte und damit auch hinsichtlich des Gebührenaufkommens⁴⁷ und mit Einschränkungen auch hinsichtlich der Programmleistungen⁴⁸ bestehen, würden durch solche Fusionen beträchtlich verringert. Man könnte diese

⁴⁷ Das Fernsehgebührenaufkommen läßt sich aus der Multiplikation der Zahl gebührenpflichtiger Fernsehhaushalte mit dem Fernsehgebührensatz (z. Zt. 15,55 DM) berechnen. Wegen der Linearität des Gebührentarifs weisen beide Größen die gleiche Streuung auf, so daß auf eine von der Zahl der gebührenpflichtigen Fernsehhaushalte getrennte Berechnung, Ausweisung und Erörterung des Aufkommens verzichtet werden kann.

⁴⁸ Wegen der Dominanz der Gebühren als Einnahmequelle der Rundfunkanstalten besteht zwischen der Höhe des (Fernseh-)Gebührenaufkommens und dem Volumen der (Fernseh-)Programmausgaben und -leistungen eine enge Korrelation. Diese ist wegen des Einflusses nichtgebührenlicher Einnahmen (z. B. aus dem ARD-Finanzausgleich) und wegen der Nonaffektation zwischen Hörfunk- und Fernsehgebühren (für Hörfunk- und Fernsehprogrammleistungen) allerdings keineswegs perfekt, so daß die hier ermittelte Streuung der Einnahmen nicht notwendigerweise mit einer gleich hohen Streuung der Ausgaben und Leistungen der Rundfunkanstalten einhergeht.



Abbildung 13:
Alternative Abgrenzungen der südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten



Konsequenzen verdeutlichen, indem man die in Tabelle 1 (S. 7) enthaltenen Ertrags- und Leistungsmerkmale auf die neu abgegrenzten Landesrundfunkanstalten umrechnet. Allerdings sind die dort ausgewiesenen Merkmale für die Darstellung der durch die verschiedenen Neugliederungsmodelle erreichten Verringerung der Aufkommens- und Leistungsunterschiede nur begrenzt geeignet. Zum einen enthalten die meisten Merkmale auch Einnahmen aus dem Hörfunk, der in der vorliegenden, auf eine zweckmäßige Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Bereitsteller von *Fernseh*programmen ausgerichteten Untersuchung, wie oben begründet, grundsätzlich ausgeklammert bleibt;⁴⁹ zum anderen fließen in die Gesamterträge und -aufwendungen auch die Finanzaus-

⁴⁹ Siehe zur Begründung siehe Fußnote 11 auf S. 27.



gleichleistungen ein, deren Höhe sich bei einer Neugliederung der Landesrundfunkanstalten - wegen der diskretionären Festsetzung dieser Leistungen allerdings in vorab nicht bestimmbarer Weise - verändern würden.⁵⁰

Für die mit Fusionen verbundenen Konsequenzen empfiehlt es sich deshalb, die Betrachtung auf die Varianz der gebührenpflichtigen Fernsehgeräte und der daraus fließenden Einnahmen zu beschränken. Eine solche Betrachtungsweise entspricht zwar nicht derjenigen der einzelnen Landesrundfunkanstalten, die bei der Beurteilung möglicher Fusionsalternativen natürlich nicht nur die damit verbundenen Gebührenmehreinnahmen berücksichtigen, sondern auch die Mehreinnahmen aus Werbung und die Mehr- oder Mindereinnahmen aus dem ARD-Finanzausgleich. Es entspricht aber der gesamtgesellschaftlich erforderlichen Sichtweise, der es an einer der Aufgabenverteilung angemessenen Verteilung der originären Gebühreneinnahmen gelegen sein muß⁵¹ und die institutionelle Hemmnisse einer Annäherung an diese gesamtgesellschaftliche Zielsetzung, wie sie z. B. der bei einer Fusionierung mit Nehmeranstalten ggf. verbundene Verzicht auf Finanzausgleichszahlungen darstellt, bei ihren Entscheidungen nicht berücksichtigen, sondern diese Hemmnisse beseitigen sollte.⁵²

In Tabelle 2 sind auf Basis dieser Zahlen die sich für die verschiedenen Modelle ergebenden Varianzen ausgewiesen. Zu Vergleichszwecken wird dort auch die derzeitige Gliederung der Landesrundfunkanstalten aufgeführt, für die sich (wie bei allen Modellen) eine Gesamtzahl von 30,226 Mio gebührenpflichtiger Fernsehgeräte ergibt (Spalte 1). Davon entfällt *im Durchschnitt* auf jede der 11 Anstalten ein Elftel (oder 9,09 %), d. h. 2,752 Mio Geräte (Spalte 2). Aus diesen Werten ergibt sich für die Anzahl der Geräte eine Standardabweichung von 2,030 Mio und für die prozentualen Anteile der einzelnen Anstalten an der Gesamtzahl der Geräte eine Standardabweichung von 6,71 %. Durch die Division der Standardabweichung durch den Mittelwert wird diese Streuung standardisiert, d. h. um den Einfluß unterschiedlich großer Mittelwerte bereinigt. Die dadurch errechnete Varianz weist für den status quo sowohl für die Zahl der Geräte als auch die prozentualen Anteile eine standardisierte Streuung von 0,74 aus (was bedeutet, daß die mittleren Abweichungen zwischen dem Mittelwert und den Anteilen der einzelnen Anstalten etwa 3/4 so groß sind wie der Mittelwert.)

⁵⁰ Zur Kritik an der diskretionären Festlegung der Leistungen im ARD-Finanzausgleich siehe KOPS 1995b, S. 31. Wäre die Höhe dieser Leistungen regelgebunden, könnten die sich durch eine Fusionierung von Landesrundfunkanstalten ergebenden positiven und negativen Finanzströme exakt berechnet werden, so wie dies bspw. bei der Diskussion um eine Neugliederung der Länder wegen der Regelgebundenheit des Länderfinanzausgleichs möglich wäre. Siehe hierzu bspw. GOTTFRIED/WIEGARD 1992.

⁵¹ Siehe zu dieser Zielsetzung ausführlicher KOPS 1995b.

⁵² Siehe KOPS/SIEBEN 1996b.



Durch eine Fusionierung kleiner Anstalten gemäß dem 7-Anstalten-Grundmodell würde sich die Streuung wesentlich verringern (siehe Spalten 5 und 6 von Tabelle 2). Zwar würden einzelne Sender vom sich dann ergebenden durchschnittlichen Anteil von 14,29 % (was einer durchschnittlichen Gerätezahl von 4,324 Mio entspräche) noch immer beträchtlich abweichen; gegenüber dem status quo würde sich die Varianz mit einem Wert von 0,39 durch eine solche Neugliederung gleichwohl fast halbieren.

Eine noch stärkere Angleichung ließe sich durch die Neugliederung gemäß dem 5-Anstalten-Grundmodell erreichen. Von dem sich dann ergebenden durchschnittlichen Geräteanteil von 20 % (absolut: 6.053 Mio Geräte) würden die entstehenden Anstalten nurmehr geringfügig abweichen (am stärksten nach oben der GSWDR mit 26,53 %, am stärksten nach unten der BR mit 14,74 %, siehe Spalte 9). Entsprechend gering wäre bei diesem Modell die Varianz: Mit einem Wert von 0,22 läge sie nur etwa bei einem Drittel derjenigen des status quo und der Hälfte derjenigen des 7-Anstalten-Grundmodells.

Von besonderem Interesse für die Diskussion um die Neuordnung der Rundfunklandschaft im Südwesten ist der Vergleich zwischen dem 7-Anstalten-Grundmodell und den Südwestvarianten II, III und IV. Da diese Varianten mit dem Grundmodell hinsichtlich der Gliederung der anderen (nicht südwestlichen) Anstalten identisch sind, gehen die bei diesen Modellen anfallenden Unterschiede in der Streuung des Gebührenaufkommens ausschließlich auf die für den südwestdeutschen Raum gewählten Lösungen zurück.

Die *Südwestvariante II* würde im Vergleich zur Variante I (dem 7-Anstalten-Grundmodell) zu einer geringfügig höheren Streuung führen. Die Erklärung ergibt sich vor allem daraus, daß bei der Variante II auch der HR in den SWDR (dann: GSWDR) einbezogen würde und damit eine Anstalt entstünde, deren Anteil an der Gesamtzahl der gebührenpflichtigen Fernsehgeräte mit 26,53 % ganz erheblich über den durchschnittlichen Anteil von 16,67 % hinausginge.

Bei der *Südwestvariante III*, bei der Baden-Württemberg eine landeseigene Anstalt erhält und sich der rheinland-pfälzische Teil des SWF mit dem SR zu einer neuen Anstalt SRPR zusammenschließt, wäre die Varianz mit 0,43 sogar noch höher als bei der Variante II. Diese vergleichsweise hohe Varianz der Variante III erklärt sich aus dem Umstand, daß bei diesem Modell der baden-württembergische Landessender mit einem Gebührenanteil von 12,70 % zwar eine nahezu durchschnittliche Größe erreicht, die sich aus dem rheinland-pfälzischen Teil des SWF und dem SR zusammensetzende Anstalt aber mit einem Aufkommensanteil von 6,30 % weit hinter dem Durchschnitt zurückbleibt. Damit wird deutlich, daß aus Sicht eines Landes oder zweier fusionswilliger Anstalten geeignet erscheinende Lösungen nicht unabhängig davon beurteilt werden

Tabelle 2:
Die Streuung der Zahl der Fernsehhaushalte und -gebühreneinnahmen bei alternativen Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten

Status quo (11 Anstalten)			7-Anstalten Grundmodell (zugl. Südwestvariante I)			5-Anstalten-Grundmodell		
Status quo (11 Anstalten)			7-Anstalten-Grundmodell (zugl. Südwest-Variante I)			5-Anstalten-Grundmodell		
Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55
NDR	5.115.589	16,90	NDR	5.383.052	17,78	NDR	5.383.052	17,78
RB	267.463	0,88						
BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74
SWF	2.982.470	9,85	SWDR	5.749.850	19,00	GSWDR	8.030.402	26,53
SDR	2.373.637	7,84						
SR	393.743	1,30						
HR	2.280.552	7,53	HR	2.280.552	7,53			
MDR	3.660.448	12,09	MDR	3.660.448	12,09	MODR	5.870.145	19,39
ORB	922.523	3,05	ODR	2.209.697	7,30			
SFB	1.287.174	4,25						
Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00
Mittelwert	2.751.647	9,09	Mittelwert	4.324.016	14,29	Mittelwert	6.053.623	20,00
St.abw.	2.029.715	6,71	St.abw.	1.687.828	5,58	St.abw.	1.336.346	4,42
Varianz	0,74	0,74	Varianz	0,39	0,39	Varianz	0,22	0,22

können, welche Fusionsmöglichkeiten den davon ggf. in ihren Handlungsoptionen eingeschränkten Nachbaranstalten verbleiben.⁵³ So mag diese Variante aus Sicht des SDR⁵⁴ und vieler baden-württembergischer Politiker⁵⁵ als optimal angesehen werden, aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weist sie gleichwohl den gravierenden Nachteil auf, daß durch die Bildung einer ba-

⁵³ Siehe hierzu die ausführlichen Überlegungen von VOSS 1995, S. 21f.

⁵⁴ Siehe Abschnitt 3.1.1.

⁵⁵ Siehe Abschnitt 3.2.1.



(noch) Tabelle 2:
Die Streuung der Fernsehhaushalte und -gebühreneinnahmen
bei alternativen Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten

Südwestvariante II (6 Anstalten)			Südwestvariante III (8 Anstalten)			Südwestvariante IV (7 Anstalten)		
Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%	Anstalt	abs.	%
10	11	12	13	14	15	16	17	18
WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55	WDR	6.522.316	21,55
NDR	5.383.052	17,78	NDR	5.383.052	17,78	NDR	5.383.052	17,78
BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74	BR	4.462.200	14,74
GSWDR	8.030.402	26,53	SWDR	3.844.298	12,70	SWDR	3.844.298	12,70
			SRPR	1.905.552	6,30	SRPHR	4.186.104	13,83
			HR	2.280.552	7,53			
MDR	3.660.448	12,09	MDR	3.660.448	12,09	MDR	3.660.448	12,09
ODR	2.209.697	7,30	ODR	2.209.697	7,30	ODR	2.209.697	7,30
Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00	Summe	30.268.115	100,00
Mittelwert	5.044.686	16,67	Mittelwert	3.783.514	12,50	Mittelwert	4.324.016	14,29
St.abw.	2.073.883	6,85	St.abw.	1.638.882	5,41	St.abw.	1.362.167	4,50
Varianz	0,41	0,41	Varianz	0,43	0,43	Varianz	0,32	0,32

baden-württembergischen Einländer-Anstalt eine zweckmäßige Rundfunkversorgung von Rheinland-Pfalz erschwert würde.

Die geringste Streuung des Gebührenaufkommens ergäbe sich bei einer Realisierung der *Südwestvariante IV*, die mit einer Varianz von 0,32 sogar noch unter derjenigen des 7-Anstalten-Grundmodells (0,39) bliebe.⁵⁶ Die bei diesem

⁵⁶ Die gleiche Rangfolge nehmen die Modelle hinsichtlich der Unterschiedlichkeit der Gebühreneinnahmenanteile ein, wenn man den Gini-Koeffizienten als Konzentrationsmaß zugrunde legt. Dieser Koeffizient nimmt bei vollkommener Gleichverteilung der Anteile einen oberen



Modell entstehenden beiden südwestdeutschen Anstalten wären hinsichtlich des Gebührenaufkommens nahezu gleich groß: Auf den (baden-württembergischen) SWDR entfielen 12,70 % des Gesamtaufkommens, auf die neu entstehende Dreiländeranstalt SRPHR 13,83 %. Ob eine solche Lösung aber - abgesehen von der Größe der entstehenden Anstalten - auch im Hinblick auf andere wesentliche Kriterien der Abgrenzung zu befürworten wäre, wird von verschiedener Seite bezweifelt, vor allem weil damit den einer solchen Dreiländer-Anstalt beteiligten Bundesländern die für Mehrländeranstalten charakteristischen Probleme (ökonomisch: Transaktions- und Frustrationskosten) zugeschoben würden, aufgrund derer der SDR in Stuttgart bereits eine Zweiländer-Anstalt aus SWF und SDR ablehnt.⁵⁷

Das Beispiel gibt Veranlassung darauf hinzuweisen, daß die Fähigkeit, die bestehenden Unterschiede in der Gerätezahl und im Gebührenaufkommen zu verringern, nur *ein* Kriterium für die Beurteilung der zur Diskussion stehenden Fusionsmodelle sein kann. Sie ist vor allem im Hinblick auf die Produktionseffizienz wichtig, weil die bei Modellen mit geringer Varianz bestehenden Anstalten nicht allzu stark vom (empirisch allerdings schwer quantifizierbaren) Betriebsoptimum abweichen; wichtig ist sie weiterhin - wie gerade die Kritik an der "Konzernleitung" des WDR deutlich gemacht hat - im Hinblick auf die Vermeidung politischer Ungleichgewichte und Dominanzen. Von daher ist die genaue Kenntnis der mit unterschiedlichen Abgrenzungsmodellen verbundenen Streuung des Gebührenaufkommens durchaus nützlich.

Daneben muß bei der Beurteilung der unterbreiteten Neugliederungsmodelle aber eine Fülle weiterer Faktoren berücksichtigt werden, auch wenn diese nicht so einfach quantifiziert werden können wie die Streuung der Gerätezahlen und des Gebührenaufkommens. Zu diesen Faktoren gehören vor allem die Zahl und die politische Nähe der an Mehrländer-Anstalten beteiligten Regierungen, geographische Distanzen und Eigenheiten und die "landsmannschaftlichen, kulturellen, regionalen, konfessionellen und sprachlichen Unterschiedlichkeiten", auf die bereits die MICHEL-KOMMISSION (1970, S. 184) hingewiesen hat.⁵⁸ Daß solche Gesichtspunkte bei der Beurteilung der vorgelegten Neugliederungsmodelle durchaus auch gesehen werden, zeigt die intensive und dif-

Grenzwert von +1,00 ein; der untere Grenzwert von 0,00 weist eine extreme Ungleichverteilung aus. Für das 5-Anstalten-Modell beläuft sich dieser Koeffizient auf 0,89, für die Südwestvariante IV auf 0,84, für das 7-Anstalten-Modell auf 0,80, für die Südwestvariante I auf 0,79 und für die Südwestvariante III auf 0,77; für den status quo beträgt er 0,60.

⁵⁷ Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995e.

⁵⁸ Mit geeigneten Ansätzen der Wirtschaftswissenschaften lassen sich solche Faktoren auch ohne weiteres in ökonomische Größen (im wesentlichen: Transaktions- und Frustrationskosten) transformieren und mit den traditionell im Vordergrund der Betrachtung stehenden Produktionskosten saldieren. Siehe hierzu mit Bezug auf die Abgrenzung von Gebietskörperschaften KOPS 1991 und mit Bezug auf Rundfunkanstalten KOPS/HANSMEYER 1994.



ferenzierte Diskussion, die diese Modelle im politischen Raum und innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgelöst haben.

Schließlich ist zu beachten, daß die dichotome (und damit vereinfachende) Frage "Fusion versus Erhalt der Eigenständigkeit" nur die beiden Endpunkte einer graduellen Entscheidung über die Kooperationsintensität zwischen Anstalten darstellt. Für die Beurteilung von Reformvorschlägen, die anstelle (oder zusammen mit) einer Fusionierung von Anstalten eine Verstärkung der Zusammenarbeit von Anstalten vorschlagen (wie dies z. B. im Reformpapier von Kurt BECK (1995) und in den Ideenskizzen des NDR (NDR 1995a, NDR 1995b) geschieht), muß deshalb die dichotome durch eine graduelle Sichtweise ersetzt werden. Hierzu bedarf es der Übertragung von Ansätzen, die z. B. von der Betriebswirtschaftslehre für die Bestimmung der optimalen Kooperationsintensität von Unternehmen⁵⁹ und von der ökonomischen⁶⁰ und politikwissenschaftlichen Integrationstheorie⁶¹ für die Ermittlung der optimalen Kooperationsintensität von Staaten entwickelt wurden.⁶²

⁵⁹ Siehe grundlegend z. B. WILLIAMSON 1985.

⁶⁰ Für den ökonomischen Ansatz siehe z. B. KOPS 1991, STRAUBHAAR 1993.

⁶¹ Einen Überblick über die politikwissenschaftlichen Integrationstheorien vermitteln BELLERS/HÄCKEL 1990, BELLERS 1994 und BERGMANN 1995.

⁶² Entsprechende Überlegungen finden sich - im allgemeinen allerdings ohne Bezug auf solche ökonomische oder politikwissenschaftliche Integrationstheorien - auch in einer Reihe von Arbeiten zur Kooperation zwischen Rundfunkanstalten (bspw. bei MICHEL-KOMMISSION 1970, S. 178ff., VOSS 1995 und GLÄSER 1995, der die für den südwestdeutschen Raum vorstellbaren Modelle gemäß ihrer unterschiedlichen Kooperationsintensität typisiert).



3.2. Beurteilung der Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

3.2.1. Beurteilung durch die Politik

Grundsätzlich stehen die Politiker den Vorschlägen zur Veränderung der horizontalen Organisationsstruktur der ARD wesentlich aufgeschlossener gegenüber als den Vorschlägen zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur. Während letztere lediglich von einigen wenigen Politikern wie Kohl, Stoiber und Biedenkopf gefordert werden, sind sich fast alle Politiker, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, einig, daß die Leistungsfähigkeit und Effizienz der ARD erhöht werden und hierbei auch über die Zusammenlegung - vor allem der kleinen - Rundfunkanstalten nachgedacht werden müsse.

Allerdings unterscheiden sich die Auffassungen über die Art dieser horizontalen Strukturveränderungen beträchtlich.⁶³ Anders als bei den Veränderungen der vertikalen Organisationsstruktur erklären sich diese Auffassungsunterschiede weniger aus der Parteizugehörigkeit der Politiker, sondern primär daraus, ob sie die Interessen eines kleinen Landes mit einer "vereinnahmungsbedrohten" Anstalt zu vertreten haben oder die Interessen einer großen Bundeslandes, dessen Anstalt von einer solchen "Vereinnahmung" nicht betroffen ist bzw. als "aufnehmende" Anstalt durch eine Fusionierung sogar an Rundfunkteilnehmern und damit an Finanzkraft und Einfluß gewinnen würde.

- ◆ Die Pläne einer Fusionierung von SDR und SWF werden von den Politikern - je nach Partei- und Landesaffinität - unterschiedlich beurteilt. Unterstützung finden die Fusionspläne z. B. beim baden-württembergischen Wirtschaftsminister Spöri, der einen schwindenden Einfluß des SDR innerhalb der ARD befürchtet und sich von einer Fusion von SDR und SWF eine einflußreichere Rundfunkanstalt für Baden-Württemberg erhofft.⁶⁴ Auch vom baden-württembergischen CDU-Fraktionsvorsitzenden Oettinger wurde eine Landesrundfunkanstalt für ganz Baden-Württemberg als möglich bezeichnet, obwohl nach seiner Meinung eine Zweiländeranstalt von SWF und SDR "wirtschaftlich mindestens ebenso sinnvoll" wäre. Dagegen lehnt der Leiter der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, Rüter, den Vorschlag einer Zwei-Länder-Anstalt aus SDR und SWF ab. Seine Landesregierung wolle nicht "den alten schwäbischen Traum der Fusion von Südwestfunk und Süddeutschem Rundfunk" realisieren helfen, son-

⁶³ Siehe zur Position der Politiker in den einzelnen Ländern neben den im folgenden zitierten Quellen den ausführlichen Überblick bei Elke Halefeld: Neuauflage. Wieder Nachdenken über Fusion zwischen SWF und SDR, in: Funk-Korrespondenz Nr. 25 vom 24. 6. 1994.

⁶⁴ Siehe o. V.: Für Fusion des Südwestfunks und des Süddeutschen Rundfunks. Der baden-württembergische Wirtschaftsminister Spöri sorgt sich um den Einfluß in der ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 5. 1994.



dern präferiere das Verbundmodell des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Beck zu einer "Mini-ARD" aus SDR, SWF, HR und SR.⁶⁵

- ◆ Der Vorschlag von Beck ist umgekehrt von den meisten baden-württembergischen Landespolitikern abgelehnt worden. Der für die Medienpolitik zuständige Minister Erwin Vetter (CDU) bezeichnete die Beck vorschwebende Einbeziehung des SR und HR in den Verbund von SDR und SWF als nicht praktikabel und die von Beck angegebenen Einsparmöglichkeiten von 40 Mio DM pro Jahr angesichts der bereits durch die bestehende Kooperation erzielten Einsparungen von 34 Mio DM als "geradezu minimal".⁶⁶
- ◆ Auch in Hessen ist die von Beck vorgeschlagene "Mini-ARD" unter Einbeziehung des HR abgelehnt worden.⁶⁷ Der hessische Ministerpräsident Hans *Eichel* (SPD) z. B., der in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau am 16. Mai 1994 noch eine Verkleinerung der Zahl der Rundfunkanstalten gefordert hatte,⁶⁸ bezeichnete die Erhaltung des Hessischen Rundfunks als ein herausragendes Ziel und lehnte Becks Vorschlag mit der Begründung ab, damit würde ein "Mammutgebilde" geschaffen, das den Interessen Hessens nicht gerecht werde.⁶⁹
- ◆ Schließlich können sich auch die saarländischen Landespolitiker für Pläne, bei denen der SR einen Teil seiner Autonomie aufgeben oder sogar in größeren Anstalten aufgehen soll, verständlicherweise nicht erwärmen. Ungeachtet der ansonsten bestehenden Differenzen sind sich dort die Landes-

⁶⁵ Siehe o. V.: SPD-Politiker gegen Rundfunkfusion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 8. 1995. Auch die von Voß angestellte Überlegung, den Sitz einer fusionierten Anstalt von SDR und SWF wegen der gebotenen Staatsferne in Baden-Baden zu nehmen, wurde von Rüter abgelehnt. Eine solche Entscheidung könnte sich "nicht nur wegen der ungenügenden Berücksichtigung von Rheinland-Pfalz als frommer Wunsch herausstellen."

⁶⁶ Siehe Ingrid Scheithauer/Peter Henkel: Wenig Sympathie für "Mini-ARD". Beck-Vorschlag stößt vor allem in Stuttgart auf Ablehnung, in: Frankfurter Rundschau vom 15. 3. 1995.

⁶⁷ Siehe Volker S. Stab: Erste Vorschläge für eine ARD-Reform im Süden, in: Neue Züricher Zeitung vom 16. 6. 1995.

⁶⁸ "Man muß feststellen, daß es Sender gibt, die sich finanziell selbst tragen, und daß es Sender gibt, die es nicht tun. Ich denke, das ist auf Dauer kein vernünftiger Zustand." Eichel erklärte die Gesprächsbereitschaft Hessens für die Zeit nach der Bundestagswahl. In der Diskussion zu den Stoiber-Biedenkopf-Thesen erneuerte Eichel seine Forderung und schlug der ARD vor, sich auf weniger, aber dafür selbstfinanzierte Rundfunkanstalten zu konzentrieren (siehe dpa vom 20. 10. 1994).

⁶⁹ Siehe die Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel vom 5. 4. 1995: Hessen 2000. Den Generationenvertrag einlösen. Siehe auch das Interview mit Hans Eichel in der Sendung PPP Spezial, Hessen 3, vom 5. 4. 1995.



politiker aller Parteien einig, daß die Verringerung der Landesrundfunkanstalten, von denen der SR mit am ehesten betroffen wäre, abzulehnen ist.⁷⁰

Damit bestätigt sich für den südwestdeutschen Raum der oben allgemein beschriebene Zusammenhang zwischen der Bewertung der verschiedenen Neugliederungsvorschläge und den (standort-)politischen Interessen. Während die Mehrheit der baden-württembergischen Landespolitiker eine Ausweitung des Sendegebietes des SDR auf ganz Baden-Württemberg (oder anders ausgedrückt: eine Fusion des SDR mit dem baden-württembergischen Teil des SWF) befürwortet, die ihnen eine einflußreichere und zugleich von den Wünschen anderer Länder/Landespolitiker unabhängige Landesrundfunkanstalt beschere würde, lehnen sie eine Verstärkung der Kooperation oder gar eine Fusion des SDR mit anderen Anstalten ab, weil ihr Einfluß innerhalb der vergrößerten Mehrländeranstalt notgedrungen abnehme. Umgekehrt stehen die Landespolitiker aus Rheinland-Pfalz einer "Sezession" des baden-württembergischen Teils des SWF ablehnend gegenüber, weil sie einen Landessender für Rheinland-Pfalz wegen seiner Kleinheit für ökonomisch unsinnig und politisch nicht durchsetzbar halten (und Rheinland-Pfalz somit in einer neuen größeren Anstalt aufgehen müßte). Daher befürworteten die rheinland-pfälzischen (wie auch die saarländischen) Landespolitiker überwiegend den Erhalt des status quo oder eine "Kooperationslösung", bei der die bestehende Abgrenzung der südwestdeutschen Rundfunkanstalten erhalten bleibt und ihr Autonomiegrad nur geringfügig eingeschränkt wird.

Die von den Landespolitikern vertretenen Auffassungen zur den Neugliederungsvorschlägen der norddeutschen und ostdeutschen Rundfunklandschaft bestätigen diese Einschätzung. Auch hier richten sich die bevorzugten Lösungen in erster Linie danach, ob die Änderung der territorialen Zuständigkeiten, die damit verbundene Stärkung oder Schwächung der Finanzkraft der Sender und die mit unterschiedlichen Kooperations- und Fusionsplänen verbundene Veränderung des Autonomiegrades der Sender aus der Sicht des jeweiligen Bundeslandes positiv zu beurteilen ist.

⁷⁰ So äußerte sich der saarländische CDU-Fraktionschef Peter Müller z. B. anlässlich der im Februar abgehaltenen Medientagung der Unionsfraktionsvorsitzenden der CDU ebenso ablehnend gegenüber Fusionsplänen (siehe o. V.: CDU-Politiker kritisieren ARD-Reformpläne, in: Kölner Stadtanzeiger vom 14. 2. 1995) wie der medienpolitische Sprecher der SPD und saarländische Fraktionsvorsitzende Reinhart Klimmt, der die Auffassung vertritt, durch eine Eingliederung des SR in eine größere Anstalt würden die Vorteile des Föderalismus preisgegeben, ohne zugleich nennenswerte Kosteneinsparungen zu erzielen (siehe KLIMMT 1995, S. 4). Ähnlich hat sich der saarländische Ministerpräsident Lafontaine gegen eine Eingliederung des SR ausgesprochen. Zudem hat er die Debatte um einen interessanten Gesichtspunkt angereichert, indem er anregte, die Neuordnung nicht allein in nationalstaatlichen Grenzen zu diskutieren. Siehe Doris Metz: "Aggressiv und anmaßend". Streit um "Ideenskizze des NDR-Intendanten geht weiter, Süddeutsche Zeitung vom 20./21. 5. 1995.



- ◆ Nicht verwundert, daß die Bremer Landespolitiker eine Fusion ihrer Anstalt mit dem NDR ablehnen. So vertrat z. B. der Bremer Fraktionsvorsitzende Peter Kudella auf einer Medientagung der Unionsfraktionsvorsitzenden Mitte Februar 1995 die Ansicht, "gerade die kleinen Anstalten wirkten besonders identitätsstiftend".⁷¹ Auch die Bremische Bürgerschaft hat unlängst mit ungewohnter Einstimmigkeit eine Resolution verabschiedet, in der die bisherige ARD-Struktur als "Ausdruck der kulturellen Vielfalt der Länder" verteidigt wird: Gerade die kleineren Anstalten wie RB seien "Garant der Medienvielfalt und wichtige Integrations- und Kulturfaktoren ihrer jeweiligen Region".⁷²
- ◆ Ähnlich hat sich die Berliner CDU gegen die vom ORB vorgeschlagene Fusion mit dem SFB ausgesprochen. Der Fraktionsvorsitzende Landowsky hat Ende Januar 1995 die Auffassung vertreten, in der "schnellen Fusion nur mit dem ORB", der in seiner journalistischen Qualität "erheblich auch hinter dem SFB zurückhinkt", liege keine Zukunftsperspektive für den SFB.⁷³ Dieser müsse vielmehr seine Funktion als "Hauptstadtsender" ausbauen. Zwar bedeute dies kein Plädoyer für einen Alleingang des SFB; wenn man sich für eine intensivere Zusammenarbeit entscheide, dann aber nicht für eine mit dem "sehr schwach agierenden ORB", sondern mit dem MDR.⁷⁴ In einem im Juni 1995 geführten Interview mit dem Berliner Tagesspiegel unterstrich Landowsky diese Positionen. Ohne Länderehe komme es keinesfalls zu einer Fusion von ORB und SFB; und selbst für den Fall einer Fusion von Berlin und Brandenburg bezeichnete er es als undenkbar, daß der SFB und der ORB ein gemeinsames Drittes Programm fahren könnten.⁷⁵

Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Eberhart Diepgen, hat sich gegenüber einer Fusion von SFB und ORB bisher nicht eindeutig erklärt. In einer anlässlich des Fusionsvertrags von Berlin und Brandenburg abgehaltenen Pressekonferenz deutete er aber seine Absicht an, "über den

⁷¹ Siehe o. V.: CDU-Politiker kritisieren ARD-Reformpläne, in: Kölner Stadtanzeiger v. 14. 2. 1995.

⁷² Siehe Eckhard Stengel: "Föderalismus hat seinen Preis". Radio Bremen: Sender-Auflösung würde keine Kosten sparen, in: Frankfurter Rundschau vom 28. 2. 1995. Der Text der Resolution ähnelt übrigens in einem überraschenden Ausmaß den von RB-Intendant Klostermeier häufig gebrauchten Formulierungen (siehe hierzu die Ausführungen unter 2.2.2.).

⁷³ Die CDU in Mecklenburg-Vorpommern hatte sich bereits 1991 für einen Beitritt des Landes zu einer Dreiländer-Anstalt mit Berlin und Brandenburg ausgesprochen (siehe o. V.: Zwist in der Schweriner Koalition über Rundfunk-Entscheidung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 4. 1991).

⁷⁴ Siehe Ewald Schulte: ARD-Zoff schlägt Berliner Wellen, in: Berliner Zeitung vom 1. 2. 1995.

⁷⁵ O. V.: "Auf keinen Fall". Berliner CDU-Fraktionschef: Fusion von SFB/ORB nur bei Länderehe, in: Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995.



Bereich von SFB und ORB hinaus(zu)denken".⁷⁶ Hellhörige Kritiker vermuteten hinter dieser Formulierung sofort Diepgens Bereitschaft, die bis dato seinem "Knappen" Landowsky übertragene Aufgabe, eine Fusion des SFB mit dem "roten" ORB zu vermeiden, fürderhin selbst zu übernehmen. Die vom NDR in seinen "Ideenskizzen" (s. o.) angestellten Überlegungen zu einer Intensivierung der Kooperation des NDR mit dem SFB (und ORB) könnten ihm dabei gelegen kommen: Laut Focus⁷⁷ denkt Diepgen daran, den Norddeutschen Rundfunk - nach dem Vorbild der Fusionsmodelle im SWF - "an die Hauptstadt zu binden." Andere Beobachter vermuten, Diepgen wolle der Hauptstadt zu einem respektablen Sender verhelfen, indem er nach der von Plog vorgeschlagenen Kooperation eine Fusion zwischen NDR, ORB und SFB ansteuert.⁷⁸

- ◆ Einen brisanten Aspekt hat der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt, Reinhard Höppner, SPD, in die Debatte eingebracht. In seiner Regierungserklärung am 31. 8. 1995 kündigte er an, daß die Mitgliedschaft seines Landes im Verbund des MDR überprüft werde. Die Entscheidung werde davon abhängen, wie fair das Land Sachsen-Anhalt in der Dreiländeranstalt MDR behandelt werde.⁷⁹ Wörtlich sagte Höppner: "Kommt es zu einer Neuordnung der ARD-Struktur, so steht auch der Mitteldeutsche Rundfunk auf dem Prüfstand. Schon jetzt hören wir Stimmen aus Potsdam und Berlin, aus Hamburg und Kiel mit der Botschaft: Willkommen in unserem Club." Im übrigen bemängelte Höppner, daß "die Themen, die den Menschen im Osten auf den Nägeln brennen", in ARD und ZDF nicht genügend zur Geltung kämen.⁸⁰
- ◆ Der Ministerpräsident von Brandenburg, Manfred Stolpe, reagierte prompt auf die Erklärung Höppners. In einem Rundfunkinterview am 1. 9. 1995 erklärte er, daß es ihn freuen würde, wenn "die Partner westlich Brandenburgs näher an uns heranrücken".⁸¹ Im übrigen befürwortete Stolpe die zwi-

⁷⁶ Martin Recke: (Kon-)Fusionen. Zur Rundfunkneuordnungs-Debatte in Berlin und Brandenburg, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 22. 6. 1995.

⁷⁷ Siehe Günther Bähr: Krach unter Kollegen, in: Focus Heft 19/1995.

⁷⁸ Siehe ebenda sowie Martin Recke: (Kon-)Fusionen. Zur Rundfunkneuordnungs-Debatte in Berlin und Brandenburg, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 22. 6. 1995.

⁷⁹ Zu den Hintergründen der vergleichsweise unverhohlenen Drohungen Höppners an die Adresse des MDR siehe Karl-Heinz Baum: Verläßt Sachsen-Anhalt MDR? Höppner droht mit Ausstieg aus dem Mitteldeutschen Rundfunk, in: Frankfurter Rundschau vom 1. 9. 1995; Stefan Dietrich: Öffentlich-rechtlicher Absolutismus. Höppner bringt den Mitteldeutschen Rundfunk auf Kurs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 9. 1995; sowie o. V.: Diskussion um ARD-Struktur im Osten angeheizt, in: FUNK-Korrespondenz Nr. 36 vom 8. 9. 1995, S. 7.

⁸⁰ zitiert nach Karl-Heinz Baum, a. a. O. (Fn 148)

⁸¹ Ein ähnliches Angebot hatte die Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein, Heide Simonis, Höppner bereits Anfang des Jahres unterbreitet, siehe oben, Abschnitt 2.2.1., S. 40.



schen ORB und SFB eingeleiteten Maßnahmen zur Vorbereitung einer Fusion beider Anstalten.⁸²

⁸² Siehe Karl-Heinz Baum, a. a. O. (Fn 148).

3.2.2. Beurteilung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

In den Stellungnahmen der Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigt sich naturgemäß eine ausgeprägte Abhängigkeit zwischen der Beurteilung horizontaler Strukturveränderungen und der "Betroffenheit" von solchen Plänen. Während die Vertreter der kleinen Anstalten, die durch eine Zusammenlegung von Anstalten in ihrer Selbständigkeit bedroht sind, solche Pläne strikt ablehnen und die Vorteile kleiner Anstalten betonen, haben sich die Vertreter der großen Anstalten zustimmender oder abwartend geäußert. Dazu mag auch beigetragen haben, daß die kleinen Anstalten im Rahmen des ARD-Finanzausgleichs durch die großen Anstalten subventioniert werden und daß auf diese Subventionen bei einer Fusionierung der kleinen Anstalten verzichtet werden könnte. Sofern die Vertreter der einzelnen Landesrundfunkanstalten nicht selbst Vorschläge zur horizontalen Neugliederung unterbreitet haben,⁸³ sind von Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgende Positionen vertreten worden:

- ◆ Von der Intendanz des WDR existieren zur Frage einer Neuordnung der Landesrundfunkanstalten keine Stellungnahmen. Zwar wurde anlässlich des Beitritts der neuen Bundesländer bereits Anfang der neunziger Jahre von der Abteilung Entwicklung und Unternehmensplanung eine interne Studie zum Thema erstellt, in der auch veränderte Abgrenzungen der Landesrundfunkanstalten der alten Bundesländer erörtert wurden; auf deren Veröffentlichung oder auf die Bewertung der von anderen Anstalten vorgelegten Neugliederungspläne hat der WDR als größte und damit von Fusionsüberlegungen selbst nicht betroffene Anstalt aber verzichtet. Er vertritt überdies die Auffassung, die Neugliederung der Landesrundfunkanstalten sei Angelegenheit der Bundesländer.⁸⁴

Dagegen hat sich der WDR-Rundfunkrat im Oktober 1994 in einem einstimmig beschlossenen Positionspapier als eines der ersten Gremien der ARD mit der Frage einer Strukturreform befaßt (siehe WDR-RUNDFUNKRAT 1994, S. 5) - und damit auch erhebliche Unruhe ausgelöst. Das Gremium führte damals aus, daß es eine "umfassende Strukturreform der ARD für unerlässlich (halte). Dabei hat die Erhaltung und Stärkung der ARD oberste Priorität vor anderen denkbaren Handlungsoptionen, die dann zu prüfen wären, wenn die ARD sich wider Erwarten als reformunfähig erweisen würde: Konzentration auf WDR-Fernsehen unter Ein-schluß einer Erweiterung seines Programmprofils, engere Unternehmenskooperationen mit anderen ARD-Anstalten, Austritt aus der ARD.

⁸³ Siehe oben, Abschnitt 2.1.

⁸⁴ In der jetzigen Debatte weitgehend unbeachtet blieb allerdings die bereits 1993 vom Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrates, Reinhard Grätz, in einem dpa-Gespräch vertretene Auffassung, die Zahl der Spielfilmredaktionen von elf auf drei herunterzufahren.



Vor allem die als letztere Option angedeutete Drohung wurde dem WDR-Rundfunkrat von den anderen Anstalten übelgenommen - und von den Befürwortern radikaler Strukturveränderungen als willkommener Beleg für die Notwendigkeit einer Neuordnung immer wieder genüßlich zitiert. Möglicherweise auch deshalb sah sich der Vorsitzende des WDR-Rundfunkrats, Grätz, unlängst veranlaßt, die Austrittsoption offiziell zu widerrufen.⁸⁵

Zudem hat sich der WDR in letzter Zeit besonders bemüht, den von Stoiber/Biedenkopf erhobenen Vorwürfen entgegenzutreten, der WDR dominiere die ARD. Den bspw. von der SFB-Rundfunkratsvorsitzenden Marianne Brinckmeier und dem ORB-Rundfunkratsvorsitzenden Lutz Borgmann geäußerten Befürchtungen, der WDR könne die kleinen Anstalten mit seiner Finanzkraft "an den Rand drängen",⁸⁶ trat der neue Intendant des WDR, Pleitgen, auf einem Treffen von Intendanten und Gremienmitgliedern der Sender WDR, SFB und ORB, das am 31. 8. 1995 am Rande der Berliner Funkausstellung 1995 stattfand, vehement entgegen. Der WDR habe in seiner Geschichte immer "ein besonderes Verantwortungsbewußtsein für das gesamte Deutschland demonstriert".⁸⁷ Ähnlich betonte der Vorsitzende des WDR-Rundfunkrats auf dem gleichen Treffen die Bedeutung von "Balance und Ausgleich" zwischen kleinen und großen Anstalten im ARD-Verbund.⁸⁸

- ◆ Auch der *BR* hat sich nicht mit eigenen Überlegungen an der ARD-Neugliederungsdebatte beteiligt. Auch hierfür dürfte die Tatsache maßgeblich gewesen sein, daß sich diese Anstalt aufgrund ihrer Größe - vielleicht auch aufgrund ihrer politischen und geographischen Randlage - für Fusionsüberlegungen kaum eignet und sie ihrerseits auch keine Veranlassung sieht, sich an Überlegungen zu beteiligen, die die mögliche Zusammenfassung anderer Anstalten betreffen.

⁸⁵ "Nur sofern unterschiedliche Einsichten und Meinungen zu Tempo und Tiefe der Maßnahmen bestehen und Bestand sowie Konkurrenzfähigkeit eines leistungsstarken Senders wie den WDR beeinträchtigen, stünde die Option des satzungsrechtlich möglichen Austritts aus der ARD zur Debatte. Von dieser Option hat sich der Rundfunkrat nunmehr offiziell verabschiedet. Dies sei hier klargestellt. Die ARD hat sich als reformfreudiger und handlungsfähiger erwiesen, als bei Abfassung des Papiers angenommen werden konnte. Die 1993 eingeleiteten mittelfristigen bis 1996 zu realisierenden Rationalisierungs- und Sparmaßnahmen (3,5 Mrd DM) werden sich durch Fortwirken bis zum Jahr 2000 auf fast 8 Mrd DM kumulieren." (GRÄTZ 1995a, S. 17)

⁸⁶ Siehe o. V.: "Balance und Ausgleich" als Grundlage des ARD-Föderalismus, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 70 v. 6. 9. 1995.

⁸⁷ Siehe ebenda.

⁸⁸ Siehe ebenda.



- ◆ Hingegen hat *RB*, das aufgrund seiner Kleinheit im Mittelpunkt der Neugliederungsüberlegungen im Norddeutschen Raum steht, durchaus Anlaß, zur Strukturdebatte Stellung zu nehmen. Da der Sender solche Neugliederungspläne aus verständlichen Gründen ablehnt, verzichtet er aber konsequent darauf, sich an entsprechenden Überlegungen zu beteiligen. Vielmehr wird der status quo nachdrücklich befürwortet. So hat sich Intendant Karl-Heinz Klostermeier z. B. in einem dpa-Gespräch Anfang März 1995⁸⁹ für den Erhalt der kleinen Landesrundfunkanstalten ausgesprochen. "Die Welt wird immer kleiner, der Zugang zu Informationen wird immer größer, aber man kann mit diesen Informationen immer weniger anfangen." Das Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit, Heimatgefühl und Einbindung in die Region wachse daher immer mehr. Im Land Bremen und den umliegenden Landkreisen lebten zwei Millionen Menschen. In den USA gebe es bei der Größenordnung selbstverständlich einen eigenen Sender. Die Forderung von Stoiber/Biedenkopf, die Zahl der Landesrundfunkanstalten zu verringern, nannte Klostermeier "politisch undurchdacht". Dadurch könnten auch keine nennenswerten Einsparungen erzielt werden - eine Auffassung, die Klostermeier in einem Aufsatz in der Funk-Korrespondenz genauer zu belegen versuchte.⁹⁰
- ◆ Ebenso deutlich hat sich der Intendant des *SR*, Manfred Buchwald, gegen eine Eingliederung der kleinen in größere Landesrundfunkanstalten ausgesprochen. In einer Bewertung der Fusion von Landesrundfunkanstalten aus Sicht des Saarländischen Rundfunks (BUCHWALD 1995) kommt er,

⁸⁹ Christine Freitag: "Radio Bremen-Intendant verteidigt kleine ARD-Anstalten", in: dpa-informationen Nr. 10/95 vom 9. 3. 1995.

⁹⁰ Siehe Karl-Heinz Klostermeier: Schlagartig 2 Pfennig weniger... Zur Debatte um die ARD: Größe bedeutet nicht immer Effizienz, in: Funk-Korrespondenz Nr. 7/95 vom 17. 2. 1995. Dort führte der Intendant von *RB* aus, durch eine Auflösung seines Senders sparte die ARD den Finanzausgleich für *RB* von 75 Mio DM, andererseits entfielen dadurch die Programmleistungen von *RB*, deren Erstellung - bei einer Bewertung mit den ARD-Durchschnittskosten - die verbleibenden Anstalten 69 Mio DM kosten würde. Durch eine Auflösung von *RB* ließe sich per Saldo - so das Resümee Klostermeiers - also nur 6 Mio DM oder 2 Pfennig pro Monat an Rundfunkgebühren einsparen. Klostermeier übersieht bei dieser Rechnung allerdings, daß bei einer Abschaffung von *RB* nicht nur die Finanzausgleichsleistungen an diesen Sender (in Höhe von 75 Mio DM) sondern auch dessen (Fernseh-)Gebühreneinnahmen (in Höhe von 32 Mio DM) eingespart würden. Zudem ist die Berechnung der für die "Ersatzbeschaffung" seiner entfallenden Programmbeiträge erforderlichen Ausgaben anhand der ARD-Durchschnittskosten problematisch, da hierbei außer acht bleibt, daß die von den kleineren Anstalten beigesteuerten Beiträge auch deswegen billiger sind als diejenigen der größeren und großen Anstalten, weil sie (bedingt durch ihre geringere Finanzkraft) tendenziell weniger aufwendige Produktionen vornehmen. Würden die großen Anstalten die durch Fusionen entstehenden Programmlücken mit vergleichbar bescheidenen Produktionen schließen, blieben deren Programminutenkosten deshalb vermutlich unter dem von Klostermeier in seinen Modellrechnungen zugrundegelegten ARD-Durchschnitt.



unterstützt durch die Ergebnisse einer internen Studie des Senders,⁹¹ zu dem Ergebnis, daß die finanziellen Vorteile einer Fusion kleiner Anstalten geringer seien als allgemein vermutet und daß föderale Vielfalt einen hoch zu schätzenden Wert darstelle. Überdies habe der SR in den letzten Jahren eine "Vielzahl von Organisations- und Funktionsänderungen durchgeführt", so daß er, "was Rationalisierungsmaßnahmen und Synergieeffekte angeht, keine Vergleiche zu scheuen (brauchte) und vielleicht größere Spareffekte vorweisen (könne) als manche Politiker, die uns stets wohlfeile Rezepte verordnen, dabei aber vergessen, vor ihrer eigenen Tür zu kehren."⁹²

3.2.3. Beurteilung durch die Öffentlichkeit

In der Öffentlichkeit ist die Frage nach einer Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten - anders als diejenige nach einer Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms - auf begrenztes Interesse gestoßen. Das ist kaum verwunderlich, weil die föderative Konstruktion der ARD im allgemeinen und die Größe und Abgrenzung der einzelnen Landesrundfunkanstalten im besonderen vielen Bürgern nicht bekannt ist und schon von daher die horizontalen Strukturprobleme der ARD nur von einem geringen Teil der Rundfunkteilnehmer nachvollzogen werden können.

Bestätigt wird diese Einschätzung durch eine im Februar 1995 im Auftrag von Focus durchgeführte Blitzumfrage von GFM-Getas. In ihr wurden die Bürger des Saarlands, Bremens und Berlins, für deren Landesrundfunkanstalten eine Fusion vordringlich diskutiert wird, gefragt, ob sie einer solchen Fusion zustimmen würden (siehe Tabelle 3, Frage 1). In allen Ländern sprachen sich die Befragten eindeutig gegen eine Fusion ihrer Anstalten aus. Die anschließend gestellte Frage, ob sie auch die beim Fortfall des ARD-Finanzausgleichs erforderliche Gebührenerhöhung ihrer Anstalt zu tragen bereit seien (Frage 2), wurde von den gleichen Befragten aber ähnlich deutlich verneint. Dies bestätigt die mangelnde Kenntnis der mit der Kleinheit der Sender und ihrer Fusionierung verbundenen finanziellen Konsequenzen für den Gebührenzahler, die für eine substantielle Diskussion der Strukturprobleme der ARD erforderlich ist.

⁹¹ Saarländischer Rundfunk: Daten und Fakten zur Diskussion über eine ARD-Reform: Plädoyer für die Beibehaltung des ARD-Finanzausgleichs und der kleinen Landesrundfunkanstalten, internes Papier vom 28. 4. 1995

⁹² Siehe BUCHWALD 1995a, S. 7. Siehe auch BUCHWALD 1995b, insbes. S. 170ff. sowie Karl-Otto Sattler: "Wir sind schon längst ein schlanker Sender". Wie der Saarländische Rundfunk beim Streit um die ARD-Zukunft seine Existenz verteidigt, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 2. 1995.



Zugleich bestätigen die Ergebnisse den auch in anderen Umfragen⁹³ zum Ausdruck kommenden weitverbreiteten Wunsch der Gebührenzahler, der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse "abspecken". Diese durch pauschale Vorwürfe der Printmedien und mancher Politiker, aber auch durch bekannt gewordene Fälle nachweislich unwirtschaftlichen Verhaltens hervorgerufene bzw. verstärkte Haltung dürfte auch die öffentliche Meinung zur Zahl der Landesrundfunkanstalten beeinflußt haben. Ohne die Zusammenhänge im einzelnen zu kennen, wird aus der Gleichung: "weniger Anstalten = weniger Ausgaben = geringere Rundfunkgebühren" von der Bevölkerung die Forderung nach einer Abschaffung bzw. Fusionierung der kleinen Rundfunkanstalten hergeleitet.⁹⁴

Tabelle 3:
Die Bewertung von Anstaltsfusionen durch den Gebührenzahler

		Saarland	Bremen	Berlin
In der ARD-Reformdiskussion gibt es Vorschläge, aus Kostengründen kleinere Anstalten wie den Saarländischen Rundfunk , Radio Bremen oder den Sender Freies Berlin aufzulösen und in größere Anstalten zu integrieren. Würden Sie einem solchen Vorschlag zustimmen?	ja	29,1	20,9	29,7
	nein	70,9	79,1	70,3
Bisher zahlt jeder Haushalt monatlich 23,80 DM Rundfunkgebühren. Würde der interne Finanzausgleich der ARD wegfallen, könnten die kleineren Anstalten nicht mehr von den größeren mitfinanziert werden. Das könnte bedeuten, daß im Saarland etwa 41 Mark, in Bremen 46 Mark und in Berlin 25 Mark bezahlt werden müßten, um den Erhalt der Sender zu sichern. Wären Sie dazu bereit - oder wären Sie in diesem Fall eher für eine Fusion ?	zahle mehr	30,6	21,5	56,8
	statt Erhöhung lieber Fusion	69,4	78,5	43,2

Quelle: Focus, Heft 6/1995, S. 176

⁹³ Siehe oben, Abschnitt 2.2.3.

⁹⁴ So vertraten in der bereits erwähnten, im Februar 1995 im Auftrag des WDR erstellten Infas-Umfrage, in der sich 86 % der Befragten gegen die Abschaffung des ersten Fernsehprogramms aussprachen, immerhin 48 % der Befragten die Auffassung, die Zahl der ARD-Anstalten sollte reduziert werden.



4. Die Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Beitrag zu seiner Stärkung?

4.1. Die breite Befürwortung des Ersten Fernsehprogramms hat die Position der ARD gestärkt

Die von Stoiber und Biedenkopf geforderte Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms, die die Strukturdebatte ausgelöst hat, ist, wie aus der obigen Darstellung der Reaktionen deutlich geworden ist, nicht nur von den Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auch von den Politikern und von der Öffentlichkeit überwiegend abgelehnt worden. So haben sich z. B. die im Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten zusammengeschlossenen Film- und Fernsehproduzenten,¹ der deutsche Journalistenverband,² die Gewerkschaften³ und die Kirchen⁴ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stark gemacht. Die bayerische SPD plante zwischenzeitlich sogar ein Volksbegehren.⁵ Vor allem die Forderung, das ARD-Gemeinschaftsprogramm abzuschaffen, wurde als unzulässiger Eingriff in die Rundfunkfreiheit, als sachlich nicht zu rechtfertigende Einschränkung der föderalen Vielfalt des Rundfunkangebots, als Beitrag zur Beförderung privater Interessen und als Versuch zur Beseitigung unliebsamer, politisch andersdenkender Kritiker von einer breiten Mehrheit zurückgewiesen.⁶ Hingegen waren die Reaktionen auf die Vorschläge einer horizontalen Neugliederung auf der Ebene der Landesrundfunkanstalten weniger einheitlich. Hier wurde eine Verminderung der Zahl der Landesrundfunkanstalten doch von einer größeren Minderheit der Bevölkerung befürwor-

¹ Siehe o. V.: Produzenten zum ARD-Streit, Filmecho 6/1995.

² Der Vorsitzende des Deutschen Journalistenverbandes, Heyn, sprach sich in einer Erklärung vom 6. 2. 1995 für den Erhalt des Ersten Fernsehprogramms aus und warf den Unionsparteien vor, das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem trotz gegenteiliger Beteuerungen auf Dauer abschaffen zu wollen. Siehe o. V.: Journalisten verteidigen ARD und ZDF, Ruhr-Nachrichten vom 7. 2. 1995.

³ So haben sich z. B. der DGB-Bundesvorstand, der DBG-Landesvorstand Hessen, die DAG und der Vorsitzende der IG-Medien, Hensche, gegen die "Zerschlagung" der ARD und die Abschaffung des Gemeinschaftsprogramms ausgesprochen. Siehe RIDDER 1995, S. 101.

⁴ Siehe z. B. entsprechende Stellungnahmen des Rundfunkbeauftragten des EKD-Rates, Norbert Janowski, und des Sprechers der Zentralstelle Medien der Katholischen Bischofskonferenz, Reinhold Jacobi. Siehe ebenda.

⁵ Siehe Wolfgang Eitler: Volksbegehren soll 1. Programm retten, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 2. 1995.

⁶ Siehe RIDDER 1995. Siehe auch die eindeutigen Plädoyers zur Beibehaltung des Ersten Programms in VON STERNBERG (1995).



tet; und auch ein Teil der Landespolitiker und der Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich für eine Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten ausgesprochen.

Durch die Forderung nach Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms dürfte vielen Bürgern der Wert eines föderalen, zentralen politischen Zugriffs unzugänglichen öffentlich-rechtlichen Rundfunks erst bewußt geworden sein. Auch die breite Ablehnung dieses Plans durch die Medien hat die hohe Wertschätzung, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland genießt, nachhaltig verdeutlicht und damit seine Stellung eher gestärkt denn geschwächt. Schließlich hat der Angriff auf das Erste auch zu einer Solidarisierung der verschiedenen Gruppierungen beigetragen, die - aus unterschiedlichen Gründen - an seiner Erhaltung interessiert sind.⁷

4.2. Langzeitschäden für die ARD sind wahrscheinlich

Der Angriff auf das Erste Fernsehprogramm konnte dadurch zunächst eindrucksvoll abgewehrt werden. Für die Kritiker der ARD bedeutet dies aber keinesfalls eine Niederlage, da ihr Vorstoß den Druck und wohl auch die Bereitschaft zu einer weiteren Intensivierung der Spar- und Rationalisierungsbemühungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verstärkt hat. Die in einer früheren Fassung dieser Arbeit⁸ vertretene Einschätzung, daß im "Bollwerk" der ARD allein dadurch Risse entstanden sind, daß die Abschaffung des Ersten überhaupt als "denkmögliche" Alternative in die Diskussion geriet und daß zu erwarten sei, daß das Thesenpapier von Stoiber/Biedenkopf vom Februar d. J. nicht die letzte Attacke gegen die ARD war,⁹ hat sich durch den "Medienkonsens" der Ministerpräsidenten vom 13./14. Oktober¹⁰ in überraschend kurzer Zeit als richtig erwiesen. Zwar haben sich die Ministerpräsidenten dort einmütig für eine Beibehaltung des Ersten Programms ausgesprochen; und sie haben auch ausdrücklich ihre Bereitschaft erklärt, ARD und ZDF für die Gebührenperiode von Anfang 1997 bis Ende 2000 die für die Bestands- und Entwicklungssicherung erforderliche Gebührenerhöhung zu gewähren. Ihr Beschluß, das

⁷ Siehe Jörg Marschner: Unerwünschte Wirkung. Angriff auf die ARD führt deren Befürworter zusammen, in: Sächsische Zeitung vom 1. 2. 1995; siehe auch o. V.: Rückenwind für die ARD, in: Kölner Stadtanzeiger vom 13. 2. 1995.

⁸ Siehe die erste Auflage dieser Arbeit vom September 1995, S. 76.

⁹ So auch bereits die Einschätzung z. B. von Werner Giers (Hysterie, in: Münchner Merkur vom 9. 2. 1995): "Edmund Stoiber ist weder ein Über-den-Wolken-Wandler noch ein Papiertiger. Wo er einmal angefaßt hat, läßt er nicht locker. Mit Sicherheit wird er jene quasiunkündbaren und von nervösen Zuckungen befallenen Spötter vor allem in der ARD widerlegen, denen nichts anderes einfällt, als «Außer Thesen nichts gewesen» zu höhnen.

¹⁰ Siehe die MINISTERPRÄSIDENTEN DER LÄNDER 1995.



damit verbundene Mehraufkommen aber nicht mehr nach dem derzeitigen Schlüssel von 70 : 30, sondern hälftig zwischen ARD und ZDF zu verteilen, setzt die Landesrundfunkanstalten der ARD gleichwohl einem beträchtlichen und in dieser Rigidität nicht erwarteten Spardruck aus.

Der Beschluß bestätigt die in der früheren Auflage der vorliegenden Arbeit (S. 77) ebenfalls bereits geäußerte Vermutung, daß als Folge einer solchen "Bestandsgarantie" zudem die Anteile, die die einzelnen Landesrundfunkanstalten für ihre Dritten Programme im Vergleich zum Gemeinschaftsprogramm verausgaben, reglementiert und vereinheitlicht werden,¹¹ daß die kleinen Anstalten einem erhöhten Druck zur Fusionierung mit den größeren Anstalten unterliegen und daß die Aufwendungen für die Dritten Fernsehprogramme aller Voraussicht nach sinken.¹² Damit bestätigt sich auch die - schon im Thesenpapier von Stoiber/Biedenkopf anklingende - Auffassung, nach der eine Entscheidung für das ARD-Gemeinschaftsprogramm zugleich eine Entscheidung gegen eine Fortführung der Dritten Programme in der bestehenden Form bedeutet, bzw. übertragen auf die abstraktere Ebene veränderter Dezentralitätsgrade, daß die mit der Beibehaltung des Ersten Programms verteidigte vertikale Dezentralität und Vielfalt des Programmangebots mit einer verminderten horizontalen Dezentralität und Vielfalt innerhalb der unteren ARD-Ebene bezahlt werden muß.¹³

Die bereits kurz nach dem Bekanntwerden dieser Beschlüsse geäußerten Reaktionen der ARD bestätigen diese Einschätzung. Albert Scharf nannte als mögliche Konsequenzen, die sich aus einer Gebührenerhöhung um 2 DM (statt der beantragten 3,85 DM) ergäben, "den Verzicht auf Entwicklungen, auf Inve-

¹¹ Die ARD-Gremienvorsitzenden hatten bereits in den im März 1992 beschlossenen Thesen zur Zukunft der ARD empfohlen, die Landesrundfunkanstalten zu verpflichten, für das erste Fernsehprogramm einen Mindestanteil ihrer Programmmittel zu verausgaben, konnten sich mit dieser Empfehlung damals aber nicht durchsetzen (siehe GRÄTZ 1995a, S. 14). Von den Ministerpräsidenten sind in Bad Neuenahr nun dem Vernehmen nach Vorkehrungen gefordert worden, die sicherzustellen, daß die ARD-Anstalten ihre Finanzprobleme nicht einseitig und ungleichgewichtig durch eine Reduzierung der Aufwendungen für die Dritten Fernsehprogramme zu lösen versucht.

¹² Zu erwähnen ist hier auch die Forderung nach einer Reduzierung der insgesamt ca. 50 Programme des ARD-Hörfunks, der aus der vorliegenden Untersuchung ausgeklammert wurde.

¹³ Genau dieser Charakter eines Kompensationsgeschäftes dürfte im übrigen die Einigung zwischen den Ministerpräsidenten der von der CDU/CSU geführten "A-Ländern", denen eine Beschränkung der Aufgaben und Ressourcenausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (und Entfaltungsmöglichkeiten der privaten Rundfunkanbieter) wichtig ist, und den von der SPD geführten "B-Ländern", die eine Bestandsicherung von ARD und ZDF priorisieren, ermöglicht haben. Bewußt hatte man sich in Bad Neuenahr für eine Einigung über ein Gesamtpaket entschieden, das neben der Gebührenerhöhung und der Frage einer Strukturreform auch die Neuregelung der Konzentrationskontrolle der privaten Rundfunkanbieter enthielt. Siehe hierzu den kenntnis- und aufschlußreichen Aufsatz des epd: Noch sind die Fronten verhärtet. Regierungschefs der Länder treffen sich zum Mediengipfel, in: Frankfurter Rundschau vom 12. 10. 1995.



stitutionen. Das könnte bedeuten, daß es Projekte wie den Kinderkanal nicht gibt, daß selbst der jetzige Programmstandard gefährdet ist."¹⁴ Er sprach deshalb auch davon, die ARD werde "ausgetrocket" oder gar "als Geisel genommen, um auf einzelne Landesparlamente wirtschaftlichen oder politischen Druck" (zur Rationalisierung oder Fusionierung der Rundfunkanstalt ihres Landes) auszuüben.¹⁵ Edmund Stoiber bestätigte solche Intentionen auch ganz offen, indem er davon sprach, daß die Anhebung der Rundfunkgebühr für den Zeitraum von 1997 bis 2000 in Bad Neuenahr beschlossen wurde, um den Ländern mit schwächeren Rundfunkanstalten "die Gelegenheit zu geben, in dieser Zeit entsprechende Reformen durchzuführen."¹⁶ Nach seiner Überzeugung müssen sich die Länder, in denen schwächere Anstalten beheimatet sind, "also bis zum Jahr 2000 etwas einfallen lassen, entweder Fusion oder Kooperation."¹⁷

Seine Vermutung dürfte sich vor allem auf die in Bad Neuenahr getroffene Entscheidung stützen, daß zum Ende der übernächsten Gebührenperiode (Ende 2000) auch die jetzige Regelung des ARD-Finanzausgleichs auslaufen und es ab dann jeder einzelnen Landesrundfunkanstalt freistehen soll, den Finanzausgleich gesondert von den sonstigen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages zu kündigen.¹⁸ Angesichts der bereits in der Vergangenheit angedeuteten Absicht einzelner Anstalten (HR, NDR),¹⁹ dies tun zu wollen, würde "im

¹⁴ in dem mit Detlef Esslinger und Klaus Ott geführten Interview: "Wir werden als Geiseln genommen" in der Süddeutschen Zeitung vom 28./29. 10. 1995

¹⁵ Siehe Michael Rediske: ARD soll jetzt die "Zeche zahlen", in: Tageszeitung vom 20. 10. 1995.

¹⁶ Siegmund Schelling: ARD und ZDF bleiben vorerst erhalten - Strukturreform wird eingeleitet, in: Die Welt vom 15. 10. 1995

¹⁷ ebenda. Ähnlich äußerte sich BIEDENKOPF (1995b, S. 19): "Wir haben uns darauf geeinigt, den Finanzausgleich noch bis zum Jahr 2000 fortzusetzen, und ihn aber dann gesondert kündbar zu machen. Und ich glaube, ... daß es eine ganze Reihe von Ländern gibt, die ihn dann wahrscheinlich kündigen werden. Wir waren der Meinung, daß das notwendig sei, um auf diese Weise unseren Interessen Nachdruck zu verleihen, denn es ist ja uneingeschränkt den Anstalten und den beteiligten Ländern überlassen, jetzt einen Weg zu finden, wie man die Dinge so neu ordnen kann, daß man keinen Finanzausgleich mehr braucht."

¹⁸ Siehe die MINISTERPRÄSIDENTEN DER LÄNDER 1995.

¹⁹ Der HR hat bereits mehrfach Anlauf genommen, um sich seiner Pflichten im ARD-Finanzausgleich zu entledigen, konnte von den anderen Anstalten bisher aber immer bei der Stange gehalten werden, letztmals allerdings nur mit der (im Herbst 1994 getroffenen) Maßgabe, das das "bisherige System des ARD-Finanzausgleichs zum Zeitpunkt der nächsten Anpassung der Rundfunkgebühren durch eine geeignete Form der Ermittlung des Finanzbedarfs im Rahmen eines neuen Gesamtfinanzierungssystems abgelöst werden muß. Dieses Finanzierungssystem soll an die Stelle des bisherigen Finanzausgleichsvertrags der Landesrundfunkanstalten treten. Dabei ist auch die Finanzkraft der Rundfunkanstalten in den neuen Bundesländern (die sich bisher nicht am ARD-Finanzausgleich beteiligen, d. V.), angemessen zu berücksichtigen." Siehe ARD-Jahrbuch 1995, S. 177, sowie die auf der Grundlage dieses Konsenses getroffene "Vereinbarung über den Finanzausgleich zwischen den Landesrundfunkanstalten für die Jahre 1995 und 1996 (ebenda, S. 431).



Jahr 2000 ... der Austritt einzelner Länder (reichen), um ihn per Dominoeffekt ganz zu kippen."²⁰ Dadurch würde die Solidarität zwischen den Landesrundfunkanstalten auf eine harte Probe gestellt. Sollten sie diese nicht bestehen (was für Stoiber außer Zweifel zu stehen scheint),²¹ wäre es in der Tat kaum vorstellbar, daß die Nehmeranstalten des ARD-Finanzausgleichs, insbesondere RB und der SR, für die die Finanzausgleichszuwendungen etwa gleich bedeutsam sind wie die Gebühreneinnahmen,²² überleben könnten. Die von

Als weitere Anstalt hat auch der NDR unlängst angedroht, seine Finanzausgleichspflichten in der bisherigen Form nicht mehr zu erfüllen (siehe: Uli Martin: Norddeutsche Schrumpfkur, in: Focus Nr. 44/1995, sowie das von Michael Rediske geführte Interview mit Plog ("Gebrüstet wird nicht"), in: Tageszeitung vom 4./5. 11. 1995). In einem dreiseitigen Schreiben an die Intendanten der anderen Anstalten, datiert vom 12. 10. 1995, begründete Intendant Jobst Plog diese - für viele überraschende - Ankündigung mit der oben bereits erwähnten (verlautbarten) Empfehlung der KEF, der ARD ab 1997 statt der beantragten Gebührenerhöhung von 3,85 DM nur 2 DM zu bewilligen. Dadurch werde es "unvermeidlich, das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot in den NDR-Staatsvertragsländern einzuschränken" (ebenda), eine Konsequenz, die Plog besonders deshalb verbitterte, weil durch die ARD-einheitliche Gebührenerhöhung "im wirtschaftlichen Ergebnis ausgerechnet die ARD-Anstalt am stärksten (bestraft würde), die ... die größten Sparbemühungen unternommen hat" (ebenda) - nach der Auffassung von Plog der NDR. Obwohl diese Auffassung durch die Zahlen der KEF durchaus gestützt wird (siehe Michael Rediske: ARD soll jetzt..., a.a.O., (Fn 178)), wurde ihm dies von den Intendanten anderer Anstalten als unsolidarisch angekreidet - zumal Plog selbst im vergangenen Jahr als damaliger ARD-Vorsitzender den Intendanten des MDR, Reiter, heftig kritisiert hatte, als dieser u. a. den Fortbestand des Finanzausgleichs in Frage gestellt hatte (siehe oben, S. 53). Andere Intendanten, wie Albert Scharf ("Ich hege überhaupt keine Verdächtigungen". Ein epd-Interview mit dem ARD-Vorsitzenden Albert Scharf, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 4. 11. 1995) äußerten Verständnis für Plogs Haltung. Siehe zur (kritischen) Bewertung des Vorgangs ausführlicher ANSCHLAG 1995.

²⁰ Siehe Michael Rediske: ARD soll jetzt... , a. a. O. (Fn 178).

²¹ Siehe seine entsprechenden Äußerungen gegenüber der Welt, in: Siegmars Schelling, ARD und ZDF..., a.a.O. (Fn 179). Die Vermutung scheint schon deshalb begründet, weil sich bereits bei der für die kommende Gebührenperiode beschlossenen Neuregelung des ARD-Finanzausgleichs (s. Fn 182) massive Auseinandersetzungen zwischen den ARD-Anstalten abzeichnen, auch wenn z. B. Albert Scharf in dieser Frage eine ARD-interne Einigung für möglich hält (siehe hierzu seine Ausführungen im Interview mit dem epd vom 4. 11. 1995 (vgl. Fn 182): "Wir sind uns einig gewesen, daß wir einen Finanzausgleich selbst vereinbaren wollen; einig ohne Ausnahme, notabene, am Vorabend der KEF-Besprechung. Für dieses Ziel sprechen auch gute Gründe. Wenn dies aber nicht möglich sein sollte, dann sieht in der Tat der Staatsvertrag eine andere Lösung vor. Ich glaube aber nicht, daß die Länder sich leichter tun werden als wir. Allerdings sollte wir es nicht dazu kommen lassen." Auch der Intendant des WDR, der größten Geberanstalt im ARD-Finanzausgleich, hat sich für die Fortsetzung dieses Ausgleichsystems, allerdings "in akzeptabler Form", ausgesprochen. Vor dem Rundfunkrat des WDR bekräftigte er die Solidarität seines Senders mit den kleinen Anstalten, die "das Salz in der Suppe" und "Ausweis des gelebten Föderalismus" seien (siehe o. V.: Pleitgen warnt vor Auseinanderbrechen der ARD, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 4. 11. 1995).

²² Siehe oben, Tabelle 1 auf S. 7.



den Ministerpräsidenten in Bad Neuenahr getroffenen Beschlüsse gewähren daher - wie es verschiedene Kommentatoren treffend ausgedrückt haben - der ARD in ihrer jetzigen Form nur eine "Schonfrist",²³ und mit den absehbaren Finanzengpässen ist spätestens ab 1997, vermutlich aber bereits, nachdem am 24. 3. 1996 in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Landtagswahlen stattgefunden haben, eine intensive Diskussion um eine Neugliederung der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft zu erwarten.

Aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Strukturdebatte rückblickend somit ambivalent zu beurteilen: In breiten Gesellschaftskreisen hat sie zu einem verstärkten Bewußtsein für den Wert eines föderalen, vielfältigen öffentlich-rechtlichen Programmangebots und zu einer gewissen Solidarisierung mit den bestehenden Rundfunkanstalten geführt; andererseits hat sie Perspektiven "denkmöglich" gemacht, die von der Politik bisher zwar nicht umgesetzt wurden, aber sicher dazu beigetragen haben, daß die Ministerpräsidenten mit ihren Beschlüssen von Bad Neuenahr die Landesrundfunkanstalten schneller und stärker als erwartet einem Rationalisierungs- und Fusionierungsdruck ausgesetzt haben, der - bei der derzeitigen Beschlußlage der Ministerpräsidenten und der KEF - eine Strukturreform der ARD nahezu unumgänglich machen dürfte.

4.3. Gesamtgesellschaftlich ist die Debatte um die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks uneingeschränkt zu befürworten

Wie diese Neuordnung gesamtgesellschaftlich zu beurteilen ist, läßt sich heute noch nicht beantworten; und selbst wenn die neuen Strukturen sich herausgebildet haben, wird deren Bewertung wegen der unterschiedlichen Wertschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots im allgemeinen und der Wertschätzung einer (hier: öffentlich-rechtlichen) Angebotsvielfalt im besonderen nicht einheitlich ausfallen.²⁴ Unstrittig positiv ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht allerdings, daß die von Stoiber/Biedenkopf und anderen unterbreiteten Strukturreformvorschläge eine Diskussion über die Aufgaben, die Aufgabenträgerabgrenzung und die Einnahmenverteilung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Gang gesetzt haben.²⁵ Zum einen haben sie zu einer

²³ Siehe z. B. Michael Rediske: Nur noch fünf Jahre Schonfrist, in: Tageszeitung vom 16. 10. 1995 oder o. V.: Der Fernsehkompromiß. Länder einigen sich auf Schonfrist für die ARD und Kontrolle der Privatsender, in: Tageszeitung vom 16. 10. 1995.

²⁴ Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995a.

²⁵ Zur Kritik an der mangelnden Klärung dieser Fragen siehe für viele Uwe Kammann (Freiheitlicher Druck-Kessel, epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995): "Die Rundfunkanstalten müssen, zusammen mit allen Kräften, die ihre gesellschaftsverpflichteten Programme weiterhin als unerläßliches hohes Gut erhalten wollen, von sich aus laut und vernehmlich,



lebhaften Debatte zwischen den Politikern unterschiedlicher parteipolitischer und landespolitischer Ausrichtung geführt, zum anderen haben aber auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst, die sich noch vor kurzem Kritik an ihrer reaktiven, jegliche Strukturreformen ablehnenden Haltung gefallen lassen mußten,²⁶ innerhalb kurzer Zeit substantielle Vorschläge zu dieser Diskussion beigesteuert. Die Rundfunkpolitik hat damit einen wichtigen Schritt getan auf dem Weg zu einer offenen, transparenten und rationalen Diskussion der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgaben und der zur Erfüllung dieser Aufgaben geeignetsten Organisationsstrukturen.

Es gilt jetzt, diesen Weg weiterzugehen und unter Beachtung der in Bad Neuenahr vorgenommenen Weichenstellungen eine konsensfähige Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft vorzunehmen. Hierzu erforderlich ist zunächst, daß die Diskussion über die Aufgaben und den gesellschaftlichen Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fort- und zu einem Ergebnis geführt wird. Vor allem die Rundfunkanstalten selbst sind dabei gefordert, mit Argumenten - und vor allem mit guten Sendungen - die Notwendigkeit eines umfangreichen, vielfältigen und von privaten Angeboten unterscheidbaren öffentlich-rechtlichen Programmangebotes deutlich zu machen.

unerschrocken und zukunfts offen über folgende Kernfragen nachdenken: Welche Programme können wir uns leisten? Welche sollen wir uns leisten? Und welche wollen wir uns leisten? Tatsächlich gehört das gesamte System auf den Prüfstand, tatsächlich ist ohne Zögern und ohne falsche Angst das gesamte System auf den Prüfstand zu stellen: Was taugt es, wie groß ist der Ertrag, wie sinnvoll sind die Arbeitsabläufe? Weiter: Wie sollen die Einnahmen bestritten werden, wie ist Unabhängigkeit zu sichern, wie sollen die Profile und Positionen gegenüber den privaten Konkurrenten herausgestellt werden? Gibt es Opu lenz und damit auch Überschüssiges, sind die Programme richtig sortiert und gemischt, haben wir vernünftige Komplementärmodelle, so im Verhältnis der Dritten zum Ersten? Sicher auch: Muß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk konzentrieren, oder muß er, umgekehrt, den Weg der Differenzierung und Individualisierung nachgehen, wie er sich derzeit für die Privaten als Folge der rasant beschleunigten technischen Möglichkeiten mit ihren enorm vergrößerten und verbilligten Kapazitäten abzeichnet?" Falsch, grundfalsch wäre es deshalb, auf den Popanz des Thesenpapiers mit einem großen abwehrenden Lamento zu antworten. Sicher, Polemik muß und darf sein. Aber wichtiger ist es, zum Kern der Diskussion zu kommen." Siehe zur mangelhaften gesellschaftlichen Klärung der Abgrenzung und Verteilung der Aufgaben und Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausführlicher KOPS 1995b.

²⁶ So z. B. treffend mehrfach durch Uwe Kammann (zuletzt in: Südwestfer. Das Voßsche Neuordnungsmodell: eine Profil(ierungs)-Suche? epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 63 vom 12. 8. 1995, S. 3), der von der "grenzüberschreitenden Eigeninitiative" als einem "ARD-Tabu" sprach - "hochgehalten entweder mit der Haltung der eingefuchsten Realisten, daß jegliche Änderung des Zuschnitts der Landesrundfunkanstalten ohnehin illusorisch sei; oder mit dem scheinbar systemgemäßen - und so schön bescheidenen - Grundsatz, daß über Konstituierung und Arrondierung der Anstalten allein die Politik zu entscheiden habe. Die deshalb gefälligst - wenn sie denn wolle - den ersten Schritt zu tun habe."



Auf der Grundlage eines solchen präzisierten Programmauftrags ist dann diejenige Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu bestimmen, mit der dieser Auftrag bestmöglich erfüllt werden kann²⁷ - ganz nach dem allgemeinen ökonomischen Prinzip, ein vorgegebenes Ziel mit demjenigen Verfahren zu erfüllen, das den geringsten Mitteleinsatz erfordert. Daß Ökonomie in diesem Sinne nicht gleichgesetzt werden darf mit pekuniären betriebswirtschaftlichen Kostengrößen, sondern alle Faktoren beachten muß, die den Aufwand, vor allem aber auch die Qualität und damit den Nutzen öffentlich-rechtlicher Programmleistungen beeinflussen, sollte dabei keiner Erwähnung bedürfen: Neben betriebswirtschaftlichen Faktoren sind bei einer solchen Neuabgrenzung der Landesrundfunkanstalten natürlich auch kulturelle und landsmannschaftliche Eigenheiten der verschiedenen Bevölkerungsteile, daraus erwachsende regionale Einstellungs- und Präferenzunterschiede, die mit alternativen Abgrenzungen verbundenen Integrations- oder Desintegrationswirkungen zwischen den Ländern und Regionen Deutschlands und eine Fülle weiterer Gesichtspunkte zu beachten, die in der langen Tradition der Neugliederungsdebatte - insbesondere im süddeutschen Raum - auch durchaus gesehen werden. Es ist eine besondere Herausforderung für die Rundfunkpolitik der nächsten Jahre, unter Beachtung all dieser Faktoren eine effiziente, leistungsfähige und konsensfähige Rundfunkordnung zu entwickeln. Zur Bewältigung dieser Aufgabe bedarf es einer interdisziplinären Zusammenarbeit von Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft und anderen Gesellschaftswissenschaften.

²⁷ Zur logischen Abfolge der Einzelschritte einer solchen Abgrenzung von Aufgabenträgern siehe allgemein HANSMEYER/KOPS 1985; auch KOPS 1995b.



5. Zusammenfassung

5.1. Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die bestehende Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erklärt sich wesentlich aus seiner Entstehungsgeschichte. Diese wurde maßgeblich von den Alliierten beeinflusst, die nach dem Krieg an einem staatsfernen und zugleich dezentralen Rundfunk interessiert waren. Bei der räumlichen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten spielten der Verlauf der Besatzungszonen und militäradministrative Belange eine erhebliche Rolle, während kulturelle und wirtschaftliche Verflechtungen kaum berücksichtigt wurden. Zum geringen Teil wurden diese Mängel im Zeitablauf korrigiert (vor allem durch die Teilung des NWDR in den NDR und den WDR, aber auch dadurch, daß sich mit den neuen Landesgrenzen und Sendegebietsgrenzen neue Kultur- und Wirtschaftsräume herausbildeten); zum größeren Teil blieben sie bis heute erhalten.

Die von den Alliierten beabsichtigte Aufteilung der Rundfunkkompetenzen auf mehrere Aufgabenträger, ökonomisch betrachtet eine Form dezentraler Angebotsstrukturen, wurde im Zeitablauf noch dadurch verstärkt, daß der SFB (1953), der SR (1957) und nach der Vereinigung Deutschlands der ORB und der MDR als weitere Landesrundfunkanstalten hinzutraten. Damit wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland von 11 Landesrundfunkanstalten bereitgestellt, die eigenständig entscheiden und produzieren und über die hierfür erforderliche redaktionelle und produktionstechnische Ausstattung verfügen.

Diese hohe Dezentralität, die diejenige des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anderer Länder wesentlich übersteigt, geht einher mit hohen Unterschieden in der Größe der Sendegebiete und der Zahl der gebührenpflichtigen Haushalte — und damit (wegen des angewandten Verteilungsprinzips des örtlichen Aufkommens) auch mit hohen Unterschieden im Gebührenaufkommen und im Ausgabenvolumen. Zum Teil werden diese Ungleichgewichte durch eine Abstufung der Zahl der Programmbeiträge ausgeglichen, die die einzelnen Anstalten für das ARD-Gemeinschaftsprogramm beisteuern müssen (sog. Pflichtanteile). Zum anderen Teil werden die Unterschiede in der Finanzkraft durch einen (diskretionären) ARD-Finanzausgleich an die kleinen, gebührenschwachen Anstalten (SR, RB und SFB) verringert. Auch die überwiegende Erfüllung bestimmter ARD-weiter Aufgaben durch die finanzstarken Anstalten (sog. stiller Finanzausgleich) trägt zu einem Abbau der originären Finanzkraftunterschiede bei.

Neben der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Landesrundfunkanstalten und der damit verbundenen Dezentralität und Ungleichgewichtigkeit der dezentralen Programmangebote ist das hohe Ausmaß an Kompetenzen der Landesrundfunkanstalten gegenüber einer zentralen Ebene ein zweites wesentliches



Merkmal der deutschen Rundfunkordnung. Auch dieses erklärt sich hauptsächlich aus der von den Alliierten geprägten Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, die eine solche zentrale Rundfunkebene nicht vorsah. Erst im Lauf der Jahre hat sich eine solche Ebene zur Erfüllung von anstaltenübergreifenden Aufgaben entwickelt, und es sind einige Kompetenzen von den Landesrundfunkanstalten an diese Ebene abgetreten worden.

Im Vergleich zu den Gebietskörperschaften oder zu regional gegliederten Unternehmen ist die vertikale Kompetenzverteilung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber bis heute atypisch dezentral geblieben. Alle ARD-Programme werden noch immer ausschließlich von den Landesrundfunkanstalten erstellt; und auch die Programmentscheidungen für das ARD-Gemeinschaftsprogramm werden von den Intendanten oder Programmdirektoren der Landesrundfunkanstalten getroffen. In den Bereichen Programmkoordination, Zentrale Dienste (Marketing, Werbung, Zuschauerservice, Medienpolitik etc.) und für bestimmte Gemeinschaftsaufgaben und -einrichtungen sind die Zuständigkeiten in den letzten Jahren allerdings zentralisiert worden; und auch die Federführung für bestimmte ARD-weite Aufgaben durch einzelne Anstalten sowie die Produktion von Gemeinschaftssendungen (z. B. der Tagesschau) durch einzelne Anstalten hat die übermäßige vertikale Dezentralität der Zuständigkeiten in begrenztem Umfang verringert. Zudem hat die 1962 erfolgte Gründung des ZDF als bundesweiter Rundfunkanstalt zu einer Zentralisierung von Zuständigkeiten (für diese Anstalt und für das öffentlich-rechtliche Programmangebot insgesamt) beigetragen.

5.2. Die unterbreiteten Vorschläge zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Unter dem steigenden Kostendruck, dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter ausgesetzt ist, sind die Stimmen lauter geworden, die eine Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern. Ausgehend von einem Thesenpapier der Ministerpräsidenten von Bayern und Sachsen, Stoiber und Biedenkopf, und einer Stellungnahme des Intendanten des MDR, Reiter, ist eine Diskussion über eine zweckmäßige Neuordnung in Gang gekommen, zu der mittlerweile auch andere Politiker und die Intendanten mehrerer anderer Landesrundfunkanstalten mit detaillierten Überlegungen beigetragen haben.

Bei der Systematisierung dieser Vorschläge empfiehlt sich zunächst eine Unterscheidung danach, ob durch sie die "vertikalen" Zuständigkeiten und Ressourcenanteile zwischen den bundesweiten Programmangeboten und den von der unteren föderalen Ebene (der Landesrundfunkanstalten) bereitgestellten Programmangeboten verändert werden oder die "horizontalen" Zuständigkeiten und Ressourcenanteile innerhalb der unteren föderalen Ebene.

Sieht man von kleineren Veränderungen ab, die bspw. auf eine weitere Stärkung der Kompetenzen der ARD-Programmdirektion (bei unveränderter Organisationsstruktur), auf eine stärkere Kooperation zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten (bei unveränderter rechtlicher Selbständigkeit) oder auf die verstärkte Auslagerung von Leistungen (sog. Outsourcing) abzielen, so sind in dieser Reformdiskussion bezüglich einer vertikalen Neuordnung fünf grundlegende Vorschläge unterbreitet worden, die den Fortbestand oder die Zuständigkeiten der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Programmanbieter verändern würden:

- I. die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms,
- II. der Ausbau des ARD-Gemeinschaftsprogramms zu einem eigenständigen Programmanbieter, dem die hierfür erforderlichen Entscheidungs- und Durchführungs-(Produktions-)Kompetenzen eingeräumt sind,
- III. die Abschaffung/Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens,
- IV. die Einführung eines bundesweiten Dritten Fernsehprogramms, das (ggf. ergänzt durch regionale Fenster) die regionalen (Dritten) Programmangebote der Landesrundfunkanstalten ersetzt,
- V. die Einführung eines bundesweiten Zweiten ARD-Programms, das zusätzlich zum Ersten und den regionalen Dritten Programmen ausgestrahlt wird.

Mit dem "Medienkonsens" der Ministerpräsidenten vom 13./14. 10. 1995 hat diese Strukturdebatte einen vorläufigen Abschluß gefunden. Die Regierungschefs der Länder haben dort die Bestand- und Entwicklungsgarantie von ARD und ZDF bestätigt. Für die Gebührenperiode von Anfang 1997 bis Ende 2000 haben sie dem Vernehmen nach - ungeachtet des noch nicht vorliegenden endgültigen KEF-Berichts - eine Gebührenerhöhung um ca. 4,- DM beschlossen. Damit haben sie sich auch für eine Beibehaltung des Ersten Programms ausgesprochen.

Allerdings sollen die Mehreinnahmen der Gebührenerhöhung nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen und im Vorgriff auf den noch ausstehenden (10.) KEF-Bericht, nicht nach dem derzeitigen Schlüssel von 70 : 30, sondern hälftig zwischen ARD und ZDF verteilt werden. Damit wäre zum einen eine Verlagerung der Gewichte auf der oberen Ebene der bundesweiten Anbieter zugunsten des ZDF verbunden; zum anderen würde sich der zunehmende finanzielle Druck der ARD aller Voraussicht nach auch in einer Reduktion des Angebotes der Dritten Programme und der Anzahl von Landesrundfunkanstalten niederschlagen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat auf die unterbreiteten Reformvorschläge unterschiedlich reagiert. Die im Mittelpunkt der Diskussion stehende, von Stoiber/Biedenkopf geforderte Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms ist von den Vertretern der ARD naturgemäß besonders heftig kritisiert worden (dagegen waren die Reaktionen des ZDF nach Meinung mancher Beobachter



auffallend zurückhaltend). Ungeachtet der Anstaltsgröße und unabhängig von Parteizugehörigkeit oder -nähe wurde die Forderung von fast allen Intendanten und Gremiovorsitzenden der ARD abgelehnt. -- Entsprechend zwiespältig waren die Stellungnahmen zu den medienpolitischen Beschlüssen der Ministerpräsidenten vom 13./14. 10. 1995. Während die Erneuerung der Bestands- und Entwicklungsgarantie und die in Aussicht gestellte Gebührenerhöhung ab 1997 von ARD und ZDF grundsätzlich begrüßt wurde, wurde die geplante hälftige Verteilung von den Intendanten der Landesrundfunkanstalten bereits heftig kritisiert. Dagegen wurden die Beschlüsse vom ZDF, dessen Bedarfsanmeldungen bei einer solchen Verteilung weitgehend gedeckt wären, positiv kommentiert. Eine Verschlechterung der Beziehungen und eine erhöhte Konkurrenz zwischen ARD und ZDF sind absehbar.

Auch im politischen Raum überwogen die Vorbehalte gegenüber einer grundsätzlichen Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, speziell gegenüber einer Abschaffung des ersten Programms. Vor allem in der SPD hat diese Forderung vehemente Kritik ausgelöst. Deren Vertreter sehen in ihr den Versuch einer Disziplinierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und den Initiatoren unterstellen sie z. T. unlautere Motive, wie z. B. eine Unterstützung der privaten Rundfunkveranstalter oder standortpolitische Interessen. Aber auch in den Reihen ihrer eigenen Partei hat der Vorschlag von Stoiber und Biedenkopf, sieht man einmal von Bundeskanzler Kohl als prominenter Ausnahme ab, kaum Befürworter gefunden. Die CDU hat sich die Forderung auf einer medienpolitischen Klausurtagung im Mai auch nicht zu eigen gemacht. Dort ist nurmehr von notwendigen Konzentrations- und Reformmaßnahmen die Rede. -- Insofern wird der von den Ministerpräsidenten in Bad Neuenahr erreichte "Medienkonsens" von beiden politischen Lagern getragen. Die SPD begrüßt ihn wegen der prinzipiellen Bestätigung der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der bestehenden Struktur - und damit auch des Ersten ARD-Programms; die CDU/CSU wegen des damit erreichten "Einstiegs" in eine Reform dieser Struktur.

Überraschend breit war die Ablehnung des Stoiber/Biedenkopf-Plans innerhalb der Öffentlichkeit. Die schreibende Presse hat sich ganz überwiegend auf die Seite der ARD gestellt; und in einer größeren Zahl von Meinungsumfragen ist deutlich geworden, daß - je nach Fragestellung - etwa drei Viertel bis vier Fünftel der befragten Bürger das Erste Programm behalten möchten. Zudem haben sich zahlreiche Organisationen und Institutionen, wie z. B. die Gewerkschaften, die Kirchen oder verschiedene Berufsverbände, für die ARD und deren Erstes Programm ausgesprochen. -- Dagegen sind die medienpolitischen Beschlüsse von Bad Neuenahr, möglicherweise aufgrund ihrer Ambivalenz, in der Öffentlichkeit auf ein vergleichsweise geringes Interesse gestoßen. Entsprechend gering waren die Reaktionen der schreibenden Presse und der am öffentlich-rechtlichen Rundfunk interessierten Organisationen und Institutionen.

Die anderen Vorschläge zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind, verglichen mit dem Stoiber-Biedenkopf-Plan, in der Öffentlichkeit und innerhalb des politischen Raums kaum erörtert worden. Selbst die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben sich hierzu, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht geäußert. Allenfalls eine mögliche Privatisierung des ZDF wurde hin und wieder als Alternative zur Abschaffung des Ersten Programms angedeutet. Die Erklärung für diese geringe Aufmerksamkeit dürfte darin bestehen, daß diese Pläne zum überwiegenden Teil als Alternativ-Szenarien zur Abschaffung des Ersten entwickelt worden sind, deren Zweck weniger in einer tatsächlichen Umsetzung sondern im Aufbau von "Verhandlungsmasse" gegenüber den Befürwortern einer Abschaffung des Ersten Programms bestanden haben dürfte.

5.3. Die unterbreiteten Vorschläge zur Reform der horizontalen Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Fülle der Vorschläge, die sich auf eine Veränderung der horizontalen Strukturen innerhalb der unteren föderalen Ebene der Landesrundfunkanstalten beziehen, kann - ebenfalls unter Ausklammerung von Überlegungen, die sich auf eine Veränderung der Kooperationsintensität eigenständig bleibender Anstalten beziehen - auf zwei Grundmodelle reduziert werden:

- ein *7-Anstalten-Grundmodell*, bei dem im Osten der ORB und der SFB (zu einem ostdeutschen Rundfunk ODR), im Norden RB und der NDR und im Südwesten der SWF, der SDR und der SR (zu einem südwestdeutschen Rundfunk SWDR) fusionieren,
- ein *5-Anstalten-Grundmodell*, bei dem im Osten der ORB, der SFB und der MDR (zu einem ostmitteldeutschen Rundfunk OMDR), im Norden RB und der NDR und im Südwesten der SWF, der SDR, der SR und der HR (zu einem großsüdwestdeutschen Rundfunk GSWDR) fusionieren.

Daneben sind weitere Modelle vorgestellt worden, die für den südwestdeutschen Raum von diesen Lösungen der Grundmodelle (die zugleich eine Südwestvariante I beschreiben) abweichen. Als solche werden unterschieden:

- eine *Südwestvariante II* (mit insgesamt 6 Anstalten), bei der die Abgrenzung der nördlichen und östlichen Anstalten gemäß dem 7-Anstalten-Grundmodell mit einer Abgrenzung der südwestdeutschen Anstalten gemäß dem 5-Anstalten-Grundmodell kombiniert wird,
- eine *Südwestvariante III* (mit 8 Anstalten), bei der bei einer mit dem 7-Anstalten-Grundmodell übereinstimmenden Abgrenzung der nördlichen und östlichen Anstalten im Südwesten der baden-württembergische Teil des SWF mit dem SDR und der rheinland-pfälzische Teil des SWF mit dem SR fusioniert, und
- eine *Südwestvariante IV* (mit 7 Anstalten), bei der - bei wiederum mit dem 7-Anstalten-Grundmodell übereinstimmender Abgrenzung der nördlichen



und östlichen Anstalten - der baden-württembergische Teil des SWF mit dem SDR und der rheinland-pfälzische Teil mit dem SR und dem HR fusioniert.

Durch eine Fusionierung kleiner Anstalten gemäß dem 7-Anstalten-Grundmodell würde sich die Streuung wesentlich verringern. Zwar würden einzelne Sender vom sich dann ergebenden durchschnittlichen Anteil von 14,29 % (was einer durchschnittlichen Gerätezahl von 4,324 Mio entspräche) noch immer beträchtlich abweichen; gegenüber dem status quo würde sich die Varianz mit einem Wert von 0,39 durch eine solche Neugliederung gleichwohl fast halbieren. Eine noch stärkere Angleichung ließe sich durch die Neugliederung gemäß dem 5-Anstalten-Grundmodell erreichen. Von dem sich dann ergebenden durchschnittlichen Geräteanteil von 20 % (absolut: 6,053 Mio Geräte) würden die entstehenden Anstalten nurmehr geringfügig abweichen (am stärksten nach oben der SWDR mit 26,53 %, am stärksten nach unten der BR mit 14,74 %). Entsprechend gering wäre bei diesem Modell die Varianz: Mit einem Wert von 0,22 läge sie nur etwa bei einem Drittel derjenigen des status quo und der Hälfte derjenigen des 7-Anstalten-Grundmodells.

Von besonderem Interesse für die Diskussion um die Neuordnung der Rundfunklandschaft im Südwesten ist der Vergleich zwischen dem 7-Anstalten-Grundmodell und den Südwestvarianten II, III und IV. Da diese Varianten mit dem Grundmodell hinsichtlich der Gliederung der anderen (nicht südwestlichen) Anstalten identisch sind, gehen die auftretenden Unterschiede in der Streuung des Gebührenaufkommens ausschließlich auf die für den südwestdeutschen Raum gewählten Lösungen zurück. Die *Südwestvariante II* würde im Vergleich zum 7-Anstalten-Grundmodell zu einer geringfügig höheren Streuung führen. Dies erklärt sich vor allem daraus, daß bei der Variante II auch der HR in den SWDR einbezogen würde und damit eine Anstalt entstünde, deren Anteil an der Gesamtzahl der gebührenpflichtigen Fernsehgeräte mit 26,53 % ganz erheblich über den durchschnittlichen Anteil von 16,67 % hinausginge. Bei der *Südwestvariante III*, bei der Baden-Württemberg eine landeseigene Anstalt erhält und sich der rheinland-pfälzische Teil des SWF mit dem SR zu einer neuen Anstalt zusammenschließt, wäre die Varianz mit 0,43 sogar noch höher als bei der Variante II, weil bei diesem Modell der baden-württembergische Landessender mit einem Gebührenanteil von 12,70 % zwar eine nahezu durchschnittliche Größe erreicht, die sich aus dem rheinland-pfälzischen Teil des SWF und dem SR zusammensetzende Anstalt aber mit einem Aufkommensanteil von 6,30 % weit hinter dem Durchschnitt zurückbleibt. Die geringste Streuung ergäbe sich bei einer Realisierung der *Südwestvariante IV* (Varianz von 0,32). Die bei diesem Modell entstehenden beiden südwestdeutschen Anstalten wären hinsichtlich des Gebührenaufkommens nahezu gleich groß: Auf den (baden-württembergischen) SWDR entfielen 12,70 % des Gesamtaufkommens, auf die neu entstehende Dreiländeranstalt SRPHR 13,83 %.

Bei der Beurteilung dieser Neugliederungspläne ist wieder zwischen Politikern, Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Öffentlichkeit zu unterscheiden. Grundsätzlich stehen die Politiker den Vorschlägen zur Veränderung der horizontalen Organisationsstruktur der ARD wesentlich aufgeschlossener gegenüber als den Vorschlägen zur Veränderung der vertikalen Organisationsstruktur. Fast alle Politiker sind sich, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, einig, daß die Leistungsfähigkeit und Effizienz der ARD erhöht werden und hierbei auch über die Zusammenlegung - vor allem der kleinen - Rundfunkanstalten nachgedacht werden müsse. Allerdings unterscheiden sich die Auffassungen über die Art dieser horizontalen Strukturveränderungen beträchtlich. Anders als bei den Veränderungen der vertikalen Organisationsstruktur erklären sich diese Auffassungsunterschiede weniger aus der Parteizugehörigkeit der Politiker, sondern primär daraus, ob sie die Interessen eines kleinen Landes mit einer "vereinnahmungsbedrohten" Anstalt zu vertreten haben oder die Interessen einer großen Bundeslandes, dessen Anstalt von einer solchen "Vereinnahmung" nicht betroffen ist bzw. als "aufnehmende" Anstalt durch eine Fusionierung sogar an Rundfunkteilnehmern und damit an Finanzkraft und Einfluß gewinnen würde.

Auch in den Stellungnahmen der Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigt sich naturgemäß eine ausgeprägte Abhängigkeit zwischen der Beurteilung horizontaler Strukturveränderungen und der "Betroffenheit" von solchen Plänen. Während die Vertreter der kleinen Anstalten, die durch eine Zusammenlegung von Anstalten in ihrer Selbständigkeit bedroht sind, solche Pläne strikt ablehnen und die Vorteile kleiner Anstalten betonen, haben sich die Vertreter der großen Anstalten zustimmender oder abwartend geäußert.

In der Öffentlichkeit ist die Frage nach einer Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten - anders als diejenige nach einer Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms - auf begrenztes Interesse gestoßen. Das ist kaum verwunderlich, weil die föderative Konstruktion der ARD im allgemeinen und die Größe und Abgrenzung der einzelnen Landesrundfunkanstalten im besonderen vielen Bürgern nicht bekannt ist und schon von daher die horizontalen Strukturprobleme der ARD nur von einem geringen Teil der Rundfunkteilnehmer nachvollzogen werden können.

Bestätigt wird diese Einschätzung durch eine im Februar 1995 im Auftrag von Focus durchgeführte Blitzumfrage von GFM-Getas. In ihr wurden die Bürger des Saarlands, Bremens und Berlins, für deren Landesrundfunkanstalten eine Fusion vordringlich diskutiert wird, gefragt, ob sie einer solchen Fusion zustimmen würden. In allen Ländern sprachen sich die Befragten eindeutig gegen eine Fusion ihrer Anstalten aus. Die anschließend gestellte Frage, ob sie auch die beim Fortfall des ARD-Finanzausgleichs erforderliche Gebührenerhöhung ihrer Anstalt zu tragen bereit seien, wurde von den gleichen Befragten aber ähnlich deutlich verneint. Dies bestätigt die mangelnde Kenntnis der mit der Kleinheit der Sender und ihrer Fusionierung verbundenen finanziellen Konse-



quenzen für den Gebührenzahler, die für eine substanzielle Diskussion der Strukturprobleme der ARD erforderlich ist.

5.4. Die Vorschläge zur Reform der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Beitrag zu seiner Stärkung?

Durch die Forderung nach Abschaffung des Ersten Fernsehprogramms dürfte vielen Bürgern der Wert eines föderalen, zentralen politischen Zugriffen unzugänglichen öffentlich-rechtlichen Rundfunks erst bewußt geworden sein. Auch die breite Ablehnung dieses Plans durch die Medien hat die hohe Wertschätzung, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland genießt, nachhaltig verdeutlicht und damit seine Stellung eher gestärkt denn geschwächt. Schließlich hat der Angriff auf das Erste auch zu einer Solidarisierung der verschiedenen Gruppierungen beigetragen, die - aus unterschiedlichen Gründen - an seiner Erhaltung interessiert sind.

Der Angriff auf das Erste Fernsehprogramm konnte dadurch zunächst eindrucksvoll abgewehrt werden. Für die Kritiker der ARD bedeutet dies aber keinesfalls eine Niederlage, da ihr Vorstoß den Druck und die Bereitschaft zu einer weiteren Intensivierung der Spar- und Rationalisierungsbemühungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verstärkt hat. Zudem hat er im "Bollwerk" der ARD allein dadurch Risse hinterlassen, daß die Abschaffung des Ersten überhaupt als "denkmögliche" Alternative in die Diskussion geriet. Bestätigt wird diese Einschätzung durch den Medienkonsens der Ministerpräsidenten vom Oktober, die - so sie denn realisiert werden - die ARD in den kommenden Jahren einem erheblichen Sparzwang aussetzen, das Programmangebot beeinträchtigen und voraussichtlich auch zu einer Reduzierung der Zahl der Landesrundfunkanstalten (und Dritten Programme) führen dürfte. Damit bestätigte sich die bereits im Stoiber-Biedenkopf-Papier geforderte Entscheidung zwischen einer Beibehaltung des ARD-Gemeinschaftsprogramms oder einer Fortführung der Dritten Programme in der bestehenden Form bzw., übertragen auf die abstraktere Ebene veränderter Dezentralitätsgrade, einer Wahl zwischen reduzierter vertikaler Dezentralität und Vielfalt des Programmangebots oder verminderten horizontalen Dezentralität und Vielfalt (innerhalb der unteren Ebene der Landesrundfunkanstalten). Ministerpräsident Stoiber betrachtet die Beschlüsse deshalb zu Recht als Erfolg seiner Bestrebungen, die Organisationsstruktur der ARD zu reformieren. Und es ist zu erwarten, daß unter dem Druck der Finanzknappheit die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bereits nach den im März 1996 in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein stattfindenden Landtagswahlen noch intensiver diskutiert werden wird als bisher.

Aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die bisherige Strukturdebatte im Rückblick somit ambivalent zu beurteilen: In breiten Gesellschaftskreisen hat sie zu einem verstärkten Bewußtsein für den Wert eines föderalen, vielfältigen öffentlich-rechtlichen Programmangebots und zu einer gewissen Solidarisierung mit den bestehenden Rundfunkanstalten geführt; andererseits hat sie Perspektiven "denkmöglich" gemacht, die die Versuche zur Reduzie-



Die Neuordnung der Aufgaben und der Ressourcenausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schneller als allgemein erwartet erleichtert haben. Falls die bekannt gewordenen Empfehlungen der KEF und die in Bad Neuenahr getroffenen Beschlüsse zur Gebührenanhebung und -verteilung und zur Zukunft des ARD-Finanzausgleichs unverändert bleiben, ist dadurch eine Neustrukturierung der ARD, die zur Fusionierung der kleinen Anstalten führt, kaum aufzuhalten.

Wie diese Neuordnung gesamtgesellschaftlich zu beurteilen ist, läßt sich heute noch nicht beantworten; und selbst wenn die neuen Strukturen sich herausgebildet haben, wird deren Bewertung wegen der unterschiedlichen Wertschätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots im allgemeinen und der Wertschätzung einer (hier: öffentlich-rechtlichen) Angebotsvielfalt im besonderen nicht einheitlich ausfallen. Unstrittig positiv ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht allerdings, daß die von Stoiber/Biedenkopf und anderen unterbreiteten Strukturreformvorschläge eine breite Diskussion über die Aufgaben, die Aufgabenträgerabgrenzung und die Einnahmenverteilung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Gang gesetzt haben, an der sich mittlerweile auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die sich noch vor kurzem Kritik an ihrer reaktiven, jegliche Strukturreformen ablehnenden Haltung gefallen lassen mußten, intensiv beteiligen. Die Rundfunkpolitik hat damit einen wichtigen Schritt getan auf dem Weg zu einer offenen, transparenten und rationalen Diskussion der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgaben und der zur Erfüllung dieser Aufgaben geeignetsten Organisationsstrukturen.



Literatur

- Altemeier, Jens: Prozeß und institutionelle Einbindung des ARD-Finanzausgleichs 1950 - 1970, Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades eines Diplom-Verwaltungswissenschaftlers an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften der Universität Konstanz, Konstanz 1993
- Altemeier, Jens: Kooperativer Einnahmenausgleich im "Schatten der Hierarchie". Institutionalisation des ARD-Finanzausgleichs 1953 - 1970, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1994, S. 369 - 387
- Anschlag, Dieter: Jurassic Plog. Warum klagt der NDR-Intendant über den Finanzausgleich? in: FUNK-Korrespondenz Nr. 45 vom 10. 11. 1995
- Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Hrsg.): ARD-Jahrbuch, diverse Jahrgänge, zuletzt Hamburg 1995
- Baum, Karl-Heinz: Verläßt Sachsen-Anhalt MDR? Höppner droht mit Ausstieg aus dem Mitteldeutschen Rundfunk, in: Frankfurter Rundschau vom 1. 9. 1995
- Bausch, Hans (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, 8 Bde, München 1977ff.
- Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945 (Rundfunk in Deutschland, hrsg. von ders., Bde. 3 und 4), München 1980
- Bähr, Günther: Krach unter Kollegen, in: Focus Heft 19/1995
- Bea, Franz Xaver/Haas, Jürgen: Strategisches Management, Stuttgart/Jena 1995
- Beck, Kurt: Skizzenpapier zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, vervielfältigtes Manuskript vom 14. 3. 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Bellers, Jürgen: Integrationstheorien, in: Lexikon der Politik, Bd. 6: Internationale Beziehungen, München 1994, S. 217 - 221
- Bellers, Jürgen/Häckel, Erwin: Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorie der Internationalen Beziehungen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, Opladen 1990, S. 219 - 239
- Benzing, Alfred u. a.: Verwaltungsgeographie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum, Köln u. a. 1978
- Berg, Klaus: Neuordnung des Rundfunks im Südwesten; Stellungnahme des Hessischen Rundfunks zum Skizzenpapier der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 14. 3. 1995, interne Informationsvorlage für den Verwaltungsrat und den Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks vom 24. 4. 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)



- Bergmann, Kristin: Integrationstheorien, in: Lexikon der Politik, Band 1: Politische Theorien, München 1995, S. 213 - 217
- Bessler, Hansjörg: "Sommerloch", Leserbrief in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 65 vom 19. 8. 1995
- Betteken, Wilhelm: Unüberlegte Attacke, Ruhrwort vom 11. 2. 1995
- Biedenkopf, Kurt: ... um nicht zu sagen Sorglosigkeit, in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 19/1995 (1995a)
- Biedenkopf, Kurt: Nicht alles in einen Topf, in: Medien Bulletin, Heft 11/1995, S. 14 - 19 (1995b)
- Birkenseer, Karl u. a.: Eine Nische auf dem Himalaya ist der ARD zu wenig, Interview mit Albert Scharf, Intendant des Bayerischen Rundfunks und ARD-Vorsitzender/Der WDR hat nur eine Stimme, in: Mittelbayerische Zeitung vom 10. 2. 1995
- Bock, Rolf-Dieter: ARD 2 ist "Alternativ-Szenario", Westfalen-Blatt vom 11.2.1995
- Borchers, Andreas: Diener zweier Herren, in: Die Woche vom 3. 1. 1995
- Brack, Hans u. a.: Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 1948 - 1962, Hamburg 1962
- Brunnen, Andrea: Schlaglicht auf ... Rundfunk im Südwesten, in: fernseh-informationen Nr. 15/1995
- Brunst, Klaudia: Sieben ... acht ... neun ... aus? Gelingt ARD und ZDF der Klassenerhalt? Ein Schaukampf aus der TV-Profi-Liga, in: Tageszeitung vom 10. 11. 1995
- Buchanan, James M./Brennan, Geoffrey: The Reason of Rules, Cambridge 1985
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962
- Buchwald, Manfred: Die Lage ist ernst - ist die Lage ernst? Teil 5 einer Gesprächsserie, in: Fernseh-Informationen, Nr. 12/1989, S. 9 - 14
- Buchwald, Manfred: Die Fusion von Landesrundfunkanstalten - eine Bewertung aus Sicht des Saarländischen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 35/1995, Köln 1995 (1995a); erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Buchwald, Manfred: Rundfunkfreiheit und Föderalismus - eine Schicksalsgemeinschaft, in: Sternberg, Wilhelm von (Hrsg.): Tagesthema ARD. Der Streit um das Erste Programm, Frankfurt/Main 1995, S. 162 - 173 (1995b)
- Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1995, Bonn 1995
- Buschbeck, Malte: Von Pappkameraden und unmündigen Bürgern, in: Frankfurter Post vom 10. 2. 1995

- Bünger, Reinhart: Tiefebene mit NDR-Landebahn, in: Berliner Tagesspiegel vom 9. 5. 1995
- Bünger, Reinhart: Von Konfusion zu Fusion. OBR-Chef auch ohne Länderehe für Zusammengehen mit dem SFB, in: Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995
- Bünger, Reinhart: Kooperation bis zur Fusion. SFB-Rundfunkrat plädiert für Zwei-Länder-Sender in der Region, in: Berliner Tagesspiegel vom 21. 6. 1995
- Dietrich, Stefan: Öffentlich-rechtlicher Absolutismus. Höppner bringt den Mitteldeutschen Rundfunk auf Kurs, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 9. 1995
- Diller, Ansgar: 25 Jahre ARD, in: ARD-Jahrbuch 1975, S. 38ff.
- Diller, Ansgar: Rundfunkpolitik im Dritten Reich, in: Bausch, Hans (Hrsg.): Rundfunk in Deutschland, Bd. 2, München 1980
- Edling, Herbert K.: Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische Analyse und ein bürokratiethoretischer Erklärungsansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u. a. 1984
- Eichel, Hans: SPD-Politiker: ARD notfalls ohne Bayern und Sachsen, in: WR vom 31. 1. 1995
- Eichhorn, Peter: Merkmale eines effizienten Rundfunks, in: ARD (Hrsg.): Schlank und rank. Zauberformel für den effizienten Rundfunk?, München, o. J. (1995)
- Eitler, Wolfgang: Volksbegehren soll 1. Programm retten, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 2. 1995
- Elitz, Ernst: Information und Kultur bundesweit, in: ARD-Jahrbuch 1995, Hamburg 1995, S. 70 - 76 (1995a)
- Elitz, Ernst: Chancen und Probleme einer Fusionierung von Rundfunkanstalten. Das Beispiel DeutschlandRadio, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 34/95, Köln 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung) (1995b)
- epd (Evangelischer Pressedienst): Noch sind die Fronten verhärtet. Regierungschefs der Länder treffen sich zum Mediengipfel, in: Frankfurter Rundschau vom 12. 10. 1995
- Eschenburg, Rolf: Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung, Tübingen 1977
- Eschenburg, Theodor: Das Problem der Neugliederung der deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt/Main 1950
- Eschenburg, Theodor: Jahre der Besatzung, 1945 - 1949, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Wiesbaden 1983
- Esslinger, Detlef: Das Erste Programm muß bleiben, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. 10. 1994



- Esslinger, Detlef: Der angebliche Vorschlag aus Mainz, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 3. 1995
- Esslinger, Detlef/Ott, Klaus: "Wir werden als Geiseln genommen". Der ARD-Vorsitzende Albert Scharf über die Gebühren-Diskussion und die Forderung, noch mehr zu sparen, in: Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 10. 1995
- Facius, Gernot: Wieviel öffentlich-rechtlichen Rundfunk brauchen wir? Die Festung versucht Edmund Stoibers Angriff mit Urteilen des Bundesverfassungsgerichts abzuwehren, in: Die Welt vom 21. 10. 1994
- Facius, Gernot: Unionspolitiker uneins über Rundfunk-Reformen, in: Die Welt vom 11. 1. 1995
- Facius, Gernot: Zum Ersten, zum Zweiten, zum Dritten. Nicht nur Ministerpräsidenten, auch Intendanten wollen eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, in: Die Welt vom 30. 1. 1995
- Facius, Gernot: Kohl will Vorherrschaft des WDR brechen, in: Die Welt vom 2. 2. 1995
- Favier, York: Die beiden Sender sehen Grenzen für die Kooperation, in: Stuttgarter Zeitung vom 3. 5. 1995
- Feddersen, Jens: In der ersten Reihe? Debatte um die ARD geht am Kern vorbei, in: Westfälische Nachrichten vom 11. 2. 1995
- Feuerstein, Sigrid: Aus mit der ARD? in: Münchner Abendzeitung vom 9. 2. 1995
- Fischer, Eugen Kurt: Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens, Göttingen 1957
- Fix, Oliver: Organisation des Rundfunks, Wiesbaden 1988
- Först, Walter: Rundfunk, X. Kapitel in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. IV, Stuttgart 1985, S. 474 - 485
- Först, Walter: Funk und Fernsehen, § 22 in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. V, Stuttgart 1987, S. 897 - 909
- Freitag, Christine: Radio Bremen-Intendant verteidigt kleine ARD-Anstalten, in: dpa-informationen vom 9. 3. 1995
- Frenkel, Rainer: Nicht nur erhalten, sondern gestalten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994
- Frenkel, Rainer u. a.: Das Erste soll das Letzte sein, in: Die Zeit vom 10. 2. 1995
- Frese, Erich: Grundlagen der Organisation, 4. Aufl., Wiesbaden 1988
- Fünfgeld, Hermann: Thesen zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten! Unveröffentlichter Bericht, Stuttgart, 13. 4. 1995, veröffentlicht in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 66 vom 23. 8. 1995 (1995a)

- Fünfgeld, Hermann: Ein Zwischenruf zur Neuordnungsdiskussion im Südwesten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 47/95, Köln 1995 (1995b), erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Gassen, Dagmar/Grimm, Fred: Angriff auf den Dinosaurier, Stern Nr. 7/1995
- Gäbler, Bernd: Schiefe Schlachtordnung. Die CDU-Angriffe auf die ARD werden nur schwach pariert, in: Rheinische Post vom 10. 2. 1995
- Gerth, Ernst: Kooperation, zwischenbetriebliche, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. I/2, 4. Aufl., Stuttgart 1995, Sp. 2257 - 2263
- Giers, Werner: Hysterie, in: Münchner Merkur vom 9. 2. 1995
- Gläser, Martin: Alternative Modelle zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 39/1995, Köln 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Gottfried, Peter/Wiegand, Wolfgang: Finanzausgleich zum Selberrechnen, in: Wegner, Eckhard (Hrsg.): Probleme der Einheit. Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg 1992, S. 133 - 167
- Grätz, Reinhard: Zur Zahl und Abgrenzung der ARD-Rundfunkanstalten; Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 1/93, Köln 1993
- Grätz, Reinhard: Die Willensbildung in der ARD - eine kritische Darstellung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 37/1995, Köln 1995 (1995a)
- Grätz, Reinhard: Zur regionalen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten in Deutschland; Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 46/96, Köln 1995 (1995b); erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Hachmeister, Lutz: Letzte Gefechte, in: Die Woche vom 10. 2. 1995
- Hajek, Rainer: Das Problem ARD, in: Nürnberger Zeitung vom 6. 2. 1995
- Halefeld, Elke: Neuauflage. Wieder Nachdenken über Fusion zwischen SWF und SDR, in: Funk-Korrespondenz Nr. 25 vom 24. 6. 1994
- Hans-Bredow-Institut: Chronik des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 1 - 87
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, Dieter/ Katz, Dietmar: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 19985, S. 3 - 31



- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1990, S. 234 - 239
- Harms, Thomas/Krüger, Stefan: Sendeschluß fürs Erste, in: TV Today Nr. 4/1995
- Hefty, Georg Paul: Eine Fernsehwelt ohne ARD? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 10. 1994
- Hefty, Georg Paul: Am Zuschauer vorbei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 2. 1995
- Heimlich, Rüdiger: Nur Schreckschuß. Rundfunkr tsvorsitzender Reinhard Grätz über einen "möglichen Austritt" des WDR aus der ARD, in: Kölner Stadtanzeiger vom 3. 2. 1995
- Heinzle, Christoph: Zehn gegen einen. ARD-Intendanten üben scharfe Kritik am Kollegen Reiter, in: Frankfurter Rundschau von 2. 12. 1994
- Herrgesell, Oliver: Die Fernseh-Schlacht. Machtkampf um Deutschlands TV-System: Die Union attackiert die ARD - und lenkt ab von der Kontrolle der Privatsender, in: Die Woche vom 10. 2. 1995
- Herrmann, Günter: Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, München, 1994
- Herrmann, Günter: Boden-los. Das Recht spricht gegen Biedenkopf und Stoiber, in: epd, Kirche und Rundfunk Nr. 12 vom 15. 2. 1995 (1995a)
- Herrmann, Günter: Fazit: unzutreffend/unausgereift/unrealisierbar. Weshalb Biedenkopf und Stoiber unrecht haben, in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 13 vom 18. 2. 1995 (1995b)
- Herrmann, Abschaffung des ARD-Fernsehens durch Staatsakt? Rundfunk- und verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thesenpapier von Kurt Biedenkopf und Edmund Stoiber, in: Sternberg, Wilhelm von (Hrsg.): Tagesthema ARD. Der Streit um das Erste Programm, Frankfurt/Main 1995, S. 173 - 194
- Hickethier, Knut: Rundfunkprogramme in Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Baden-Baden/Hamburg 1994, S. 106 - 115
- Hieronymi, Ruth: "Brauchen wir ARD und ZDF?" Positionen der CDU zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 42/1995, Köln 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Hilf, Willibald "Die Lage ist ernst - ist die Lage ernst?", Teil 4 einer Gesprächsreihe, abgedruckt in: Fernseh-Informationen, Nr. 12/1989, S. 4 - 9
- Hofmann, Gunter: Machtversessen. Kohl, Stoiber und Biedenkopf attackieren die ARD, in: Die Zeit vom 3. 2. 1995

- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkneuordnung in Ostdeutschland: Stellungnahme zu Vorschlägen über den Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, Hamburg 1991
- Höhnke, Wilfried: Großangriff aufs Erste, in: Augsburger Allgemeine vom 2. 2. 1995
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, Düsseldorf 1972
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln, Düsseldorf 1974
- Jakobs, Hans-Jürgen/Voigt, Wilfried: "Wir stehen am Abgrund". Der Mainzer Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) über ARD-Reform und Kontrolle der Privatsender, in: Der Spiegel Nr. 11/1995 vom 13. 3. 1995
- Kammann, Uwe: Wissen, Tun, Hoffen. Zur Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes, in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 46 vom 15. Juni 1994, S. 13 - 23
- Kammann, Uwe: Müncher Freiheit. Edmund Stoiber zum "Ersten": das Vorletzte, in: epd, Kirche und Rundfunk vom 22. 10. 1994
- Kammann, Uwe: Notschlachtung einer Notlösung? In: Die Zeit vom 28. 10. 1994
- Kammann, Uwe: Freistaatlicher Druck-Kessel. Biedenkopf und Stoiber: eine unheilige Rundfunk-Allianz, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 1. 2. 1995
- Kammann, Uwe: Soll und Haben. Was ist uns der öffentlich-rechtliche Rundfunk wert? In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 11/1995
- Kammann, Uwe: Jedermanns Sender. Die Alliierten verordneten einen demokratischen Rundfunk, in: Die Zeit vom 9. 2. 1995
- Kammann, Uwe: Wahre Lügen. Oder: Wie Biedenkopf, Kohl und Huber uns endlich selbstlos aufklären, in: epd/Kirche und Rundfunk vom 8. 2. 1995
- Kammann, Uwe: Südwester. Das Voßsche Neuordnungsmodell: eine Pfofil(ierungs)-Suche? In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 63 vom 12. 8. 1995
- Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York 1977
- Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie, 3. Aufl., Düsseldorf 1993
- Klimmt, Reinhard: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird als Geisel genommen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 2. 1995
- Klimmt, Reinhard: "Brauchen wir ARD und ZDF?" Positionen der SPD zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 45/1995, Köln 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)



- Klostermeier, Karl-Heinz: Schlagartig 2 Pfennig weniger... Zur Debatte um die ARD: Größe bedeutet nicht immer Effizienz, in: Funk-Korrespondenz Nr. 7/95
- Knapp, Ulrike: SWF-Intendant für Fusion von ARD-Sendern. Peter Voss: Zukunftschancen nach 1996 nur für etwa sechs Anstalten, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 11. 1994
- Köhler, Otto: Nicht Einheit, Sand im Kopf, in: Die Zeit vom 9. 10. 1992
- Kops, Manfred: Eine vertrags- und föderalismustheoretische Interpretation der Vereinigung Deutschlands, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1/1991, S. 76 - 121
- Kops, Manfred: The Optimal Size of the National State - An Economic Interpretation, in: Fountas, Steve/Kennelly, Brendan (Eds.): European Integration and Regional Policy, University College, Galway 1994, S. 91 - 100
- Kops, Manfred: Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 31/95, Köln 1995 (1995a), in leicht gekürzter Form erschienen in: Wirtschaftsdienst, Heft 7/1995, S. 376 - 385
- Kops, Manfred: Die Gebührenfestsetzung als Bestandteil einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs i. w. S., in: ders. (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 5 - 38 (1995b)
- Kops, Manfred: Die Willensbildung in der ARD - eine ökonomische Beurteilung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, in Vorbereitung, Köln 1995 (1995c)
- Kops, Manfred: Ökonomische Kriterien zur Beurteilung der Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 31/1995, Köln 1995 (1995d)
- Kops, Manfred: Strukturreform und Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 43/1995, Köln 1995 (1995e)
- Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995 (1995f)
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 2/93, 2. Aufl., Köln 1994
- Kops, Manfred/Sieben, Günter: Methodische Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, in: Manfred Kops (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 62 - 98 (1995)
- Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996, in Vorbereitung (1996a)



- Kops, Manfred/Sieben, Günter: Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, einleitende Vorbemerkungen, in: dies. (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996, in Vorbereitung (1996b)
- Kötternheinrich, Manfred (Hrsg.): Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt/Köln 1976
- Krüger, Stefan: Kompromiß am Kamin, in: TV Today vom 19. 6. 1995, S. 36 - 37
- Lambeck, Martin: Reform ja, Zerschlagen nein, Die Welt vom 6. 2. 1995; Siegmars Schelling: Es geht nicht um Zerschlagung, sondern schlanker ARD, in: Welt am Sonntag vom 5. 2. 1995
- Leder, Dietrich: His masters voice. Stoibers Attacke gegen die ARD schützt die Privaten, in: Die Woche vom 28. 10. 1994
- Leicht, Robert: Der Griff nach der Medienmacht, in: Die Zeit vom 10. 2. 1995
- Lerg, Winfried B.: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, 1965
- Lerg, Winfried B.: Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik (Rundfunk in Deutschland, hrsg. von Hans Bausch, Bd. 1), München 1980
- Lerg, Winfried B.: Über die Entstehung der deutschen Rundfunktopographie, in: Först, Walter (Hrsg.): Rundfunk in der Region: Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, Köln u. a. 1994, S. 13 - 49
- Linke, Thomas/Dohmen, Frank: Kohl macht ARD-Reform zur Chefsache, in: Handelsblatt vom 2. 2. 1995
- Linkenheil, Rolf: Die randlose Brille schärft Edmund Stoibers Blick, in: Stuttgarter Zeitung vom 4. 2. 1995
- Lojewski, Günther von: Zwischen Kooperation und Fusion. Thesen zur Perspektive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Berlin und Brandenburg, in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Löhlhöffel, Helmut: CDU beharrt nicht auf Abschaffung des ersten Fernsehprogramms, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 2. 1995
- Marenbach, Ilona: Einig gegen die ARD-Killer. Intendanten von ORB und SFB abwartend gegenüber Sender-Fusion, in: Berl. Zeitung vom 4. 2. 1995
- Marenbach, Ilona: Vor der Hochzeit fliegen die Fetzen. Das Beispiel SFB und ORB - was eine Reform der ARD an Gutem und Schlechtem bringen kann, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 3. 1995
- Marenbach, Ilona: Eine Hochzeit und etliche Todesfälle, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. 6. 1995
- Marmor, Lutz: Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 17/1994, Köln 1994



- Marschner, Jörg: Unerwünschte Wirkung. Angriff auf die ARD führt deren Befürworter zusammen, in: Sächsische Zeitung vom 1. 2. 1995
- Martin, Uli/Bähr, Günter: System-Veränderer, in: Focus Nr. 6/1995
- Martin, Uli: Norddeutsche Schrumpfkur. Die ARD demontiert sich selbst: Jetzt will der Norddeutsche Rundfunk die kleineren Sender nicht mehr länger mitfinanzieren, in: Focus Nr. 44/1995, S. 284 - 285
- Martin, Uli/Pecher, Uli: Fett statt fit. Stur vertrödelt die ARD ihre dringend erforderliche Strukturreform, in: Focus Nr. 44/1994
- Metz, Doris: "Aggressiv und anmaßend". Streit um "Ideenskizze" des NDR-Intendanten geht weiter, in: Süddeutsche Zeitung vom 20./21. 5. 1994
- Michel-Kommission (Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland)): Bericht der Kommission vom 19. 1. 1970, o. O. o. J. (1970)
- Ministerpräsidenten der Länder: Abschlußprotokoll der Medienklausurtagung der Regierungschefs der Länder vom 13./14. Oktober 1995, abgedruckt in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Mitglieder des WDR-Rundfunkrats: Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine kritische Standortbestimmung, abgedruckt in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1993, S. 405 - 427
- Morgenstern, Klaus: HR für neue Zweiländer-Anstalt, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 5. 1995
- Nafziger, Rolf/Schwertzel, Uwe (Bearbeiter), wissenschaftliche Leitung Günter Sieben: Auswirkungen des Lokalfernsehens auf die Medienlandschaft Nordrhein-Westfalens, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Verbandes Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger, Schlußbericht, Köln 1995
- Neumann, Bernd: Ich will's nicht. Ein epd-Interview mit dem CDU-Medienpolitiker Bernd Neumann, in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 10 vom 8. 2. 1995
- Noack, Paul: Parteipolitik auf dem Rücken der ARD, in: Frankenpost vom 1. 2. 1995
- Nowotny, Friedrich: "Ich sitze gern in der ersten Reihe" oder Verfassungsauftrag und gesellschaftspolitische Aufgabe der ARD, in: Sternberg, Wilhelm von (Hrsg.): Tagesthema ARD. Der Streit um das Erste Programm, Frankfurt/Main 1995, S. 11 - 26
- Odermann, Heinz: Schuß gegen unabhängigen TV-Journalismus, in: Neues Deutschland vom 3. 2. 1995
- Oltmanns, Torsten: Das öffentlich-rechtliche TV-Angebot 1952 bis 1991 und seine Nutzung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 6/93, Köln 1993

- ORB (Geschäftsleitung des Ostdeutschen Rundfunks Brandenburg, ORB): Strategien einer öffentlich-rechtlichen Zukunft; vervielfältigtes Manuskript, o. O. (Potsdam) 1994; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Ott, Klaus: Prankenhiebe aus Bayern, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. 10. 1994
- Ott, Klaus: Die ARD und der Preis der Freiheit, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 12. 1994
- Ott, Klaus: Unangemessen und ungerecht. Der ARD-Vorsitzende Scharf weist die Kritik des Kanzlers zurück, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1995
- Ott, Klaus: Wieviel Geld für ARD und ZDF darf's sein? Der Kanzler hat bei der Festsetzung der Rundfunkgebühren kein Mitspracherecht, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1995
- Ott, Klaus: Schlag nach bei Scharf! Erweist sich die von Stoiber und Biedenkopf geforderte Abschaffung des ersten Fernsehprogramms als leere Drohung? In: Frankfurter Rundschau vom 9. 2. 1995
- Ott, Klaus: Nicht zuviel Neues in neuen Kanal. Die Gebührenkommission sieht für den Kindersender von ARD und ZDF 100 Millionen Mark vor, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 10. 1995.
- Ott, Klaus: Mehr Geld für die ARD? Intendanten und Gebührenkommission trafen sich in Mainz, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. 10. 1995
- Ott, Klaus: Der NDR gegen alle. Intendant Plog will kleine ARD-Sender nicht länger unterstützen, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 11. 1995
- Otto, Hans-Joachim: "Die alten Monopolisten stecken in der Krise". ARD von kommerziellen Zwängen befreien, ZDF privatisieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 2. 1995
- o. V.: Zwist in der Schweriner Koalition über Rundfunk-Entscheidung, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 4. 1991
- o. V.: Drei statt elf Filmredaktionen? In: Kölner Stadtanzeiger vom 28./29. 8. 1993
- o. V.: Keine Zukunft für die ARD, in: Gong, Nr. 33/1994
- o. V.: Politiker wollen Nebeneinander von ARD und ZDF. Umfrage des ZDF-Betriebsverbands der IG Medien/Keine Antwort von FDP, PDS, Grünen, in: Frankfurter Rundschau vom 12. 10. 1994
- o. V.: "Unwiderruflich ist nur der Tod". Ein epd-Interview mit Staatssekretär Karl-Heinz Klär (Rundfunkkommission), in: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 80 vom 12. 10. 1994, S. 3 - 12
- o. V.: Antworten an MP Stoiber, in: TV-Courier vom 28. 10. 1994
- o. V.: Die Diskussion ist fällig, in: Focus Nr. 44/1994



- o. V.: ARD-Chef gegen Sender-Fusionen. Streit vor der Tagung der Intendanten in Stuttgart, in: Neue Ruhr Zeitung vom 29. 11. 1994
- o. V.: Aus Eins mach keins. Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber löste eine heftige Kontroverse um die ARD aus, in: Focus Nr. 43/1994
- o. V.: Auseinandersetzung zwischen Intendanten von SDR und SWF, in: Funk-Korrespondenz Nr. 48 vom 2. 12. 1994
- o. V.: Berlin bei Babelsberg, in: Tageszeitung vom 21. 12. 1994
- o. V.: Kohl will WDR die "dominierende Machtposition" nehmen, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 1. 1995
- o. V.: "Hübsche, falsche Sprüche. Der neue ARD-Vorsitzende Albert Scharf über Reformen und Gebühren, in: Der Spiegel Nr. 4/1995
- o. V.: Intendanten weisen Stoibers Kritik zurück, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 2. 1995
- o. V.: Auch der Kanzler schimpft auf die ARD - SPD: Alles Parteipolemik, in: Abendzeitung vom 2. 2. 1995
- o. V.: Kohl unterstützt Stoiber und Biedenkopf gegen die ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 2. 1995
- o. V.: Der Kanzler gab den Anstoß. Wie es zum Thesenpapier von Stoiber und Biedenkopf kam, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995
- o. V.: Bohl nennt den WDR "Fälscherwerkstatt", in: Frankfurter Rundschau vom 3. 2. 1995
- o. V.: "Teufel will ARD erhalten", in: Stuttgarter Zeitung vom 3. 2. 1995
- o. V.: Was die Länder von der ARD halten. Eine SZ-Umfrage nach dem Vorstoß von Kurt Biedenkopf und Edmund Stoiber, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 2. 1995
- o. V.: Das ZDF und daneben Vollprogramme aus den Ländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 2. 1995
- o. V.: CDU-Erklärung zur ARD-Reform - Gegenargumente der SPD, in: Welt am Sonntag vom 5. 2. 1995
- o. V.: "Im Interesse des Gebührenzahlers und des Föderalismus". Die CDU fordert eine grundlegende Reform der ARD/Hintze: Übereinstimmung mit WDR-Rundfunkrat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 2. 1995
- o. V.: Journalisten verteidigen ARD und ZDF, in: Ruhr-Nachrichten vom 7. 2. 1995
- o. V.: "Ich will's nicht". Ein epd-Interview mit dem CDU-Medienpolitiker Bernd Neumann, in: epd, Kirche und Rundfunk Nr. 10 vom 8. 2. 1995
- o. V.: Eichel droht mit dem Verfassungsgericht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 2. 1995

- o. V.: Stoiber will bei der Reform der ARD konstruktiv mitarbeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 2. 1995
- o. V.: Auch die ARD muß konkurrieren können, WDR-Intendant Friedrich Nowotny im "Rundschau"-Gespräch, in: Kölnische Rundschau vom 13. 2. 1995
- o. V.: Rückenwind für die ARD, in: Kölner Stadtanzeiger vom 13. 2. 1995
- o. V.: CDU-Politiker kritisieren ARD-Reformpläne, in: Kölner Stadtanzeiger vom 14. 2. 1995
- o. V.: Produzenten zum ARD-Streit, Filmecho 6/1995
- o. V.: "Wir beissen jetzt zu", in: Der Spiegel Nr. 6/1995, S. 18ff.
- o. V.: Brauchen wir die ARD? Zu welchem Preis und in welcher Form. Fünf Fragen an die Ministerpräsidenten Kurt Beck (SPD) und Erwin Teufel (CDU) zur Reformdebatte über die ARD, in: Focus Nr. 7/1995
- o. V.: "Wir stehen am Abgrund", in: Der Spiegel, Heft 11/1995
- o. V.: Stoiber: ARD nicht mehr finanzierbar, Welt am Sonntag vom 2. 3. 1995
- o. V.: Gebührenaufteilung zwischen ARD und ZDF wird zur Schlüsselfrage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 3. 1995
- o. V.: Liberale wollen Gebühr ganz abschaffen, in: Westfalenblatt vom 27. 3. 1995
- o. V.: Für Fusion des Südwestfunks und des Süddeutschen Rundfunks. Der baden-württembergische Wirtschaftsminister Spöri sorgt sich um den Einfluß in der ARD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 5. 1994
- o. V.: "Auf keinen Fall". Berliner CDU-Fraktionschef: Fusion von SFB/ORB nur bei Länderehe, in: Berliner Tagesspiegel vom 15. 6. 1995
- o. V.: Berliner und ostdeutscher Sender fusionieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 6. 1995
- o. V.: SPD-Politiker gegen Rundfunkfusion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 8. 1995
- o. V.: "Balance und Ausgleich" als Grundlage des ARD-Föderalismus, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 70 vom 6. 9. 1995
- o. V.: Diskussion um ARD-Struktur im Osten angeheizt, in: FUNK-Korrespondenz Nr. 36 vom 8. 9. 1995, S. 7
- o. V.: Noch sind die Fronten verhärtet. Regierungschefs der Länder treffen sich zum Mediengipfel, in: Frankfurter Rundschau vom 12. 10. 1995
- o. V.: Länder garantieren Bestand der ARD bis zum Jahr 2000, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16. 10. 1995
- o. V.: "Das ist kein Zeichen für eine Entwarnung", Heute im Gespräch: Dieter Stolte, in: Westfalenblatt vom 16. 10. 1995



- o. V.: Länder garantieren Bestand der ARD bis zum Jahr 2000. Rundfunkgebühren sollen auf knapp 28 DM steigen, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16. 10. 1995
- o. V.: Der Fernsehkompromiß. Länder einigen sich auf Schonfrist für die ARD und Kontrolle der Privatsender, in: Tageszeitung vom 16. 10. 1995
- o. V.: Die neue Rundfunkgebühren-Kommission in Bewertungsschwierigkeiten. Die ARD fühlt sich gegenüber dem ZDF, der NDR innerhalb der ARD benachteiligt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 10. 1995
- o. V.: Fritz Pleitgen sieht ARD weiter in Gefahr. WDR-Intendant: Ungleichbehandlung bei Gebühren, in: Sächsische Zeitung vom 30. 10. 1995
- o. V.: Pleitgen warnt vor Auseinanderbrechen der ARD, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 4. 11. 1995
- Pecher, Uli/Martin, Uli: "Die Architektur ändern". MDR-Intendant Udo Reiter über die notwendige ARD-Strukturreform und das bevorstehende Ende des ARD-Finanzausgleichs, in: Focus, Heft 48/1994
- Petersen, Sönke: Union will die kleinen ARD-Sender dichtmachen. Neuer Vorstoß der CDU/CSU gegen Öffentlich-rechtliche, in: Abendzeitung vom 6. 10. 1995
- Pitzke, M.: Macht und Moneten, in: Die Zeit vom 28. 10. 1994
- Pitzner, Sissi: Eigen und fremd, Licht und Schatten. Zum Programm-Marketing-Konzept der ARD, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 23. 7. 1994
- Plog, Jobst: Das föderale Prinzip ist mehr als Geld ausgeben, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1994
- Plog, Jobst: Ideenskizze zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland, vervielfältigtes Manuskript, Hamburg, März 1995 (1995a); erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Plog, Jobst: Erweiterte Ideenskizze zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Norden und Nordosten der Bundesrepublik Deutschland, vervielfältigtes Manuskript, Hamburg, September 1995 (1995b); erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Pöni, Grace: Streit nach einem Interview. Erste Krise beim neuen Inforadio zwischen SFB und ORB, in: Berliner Zeitung vom 26. 9. 1995
- Probst, Daniel: Knüppel aus der Hand, Juliane Eisenführ, Pressesprecherin des NDR, zur ARD-Reform, in: Hamburger Rundschau vom 16. 2. 1995
- Recke, Martin: (Kon-)Fusionen. Zur Rundfunkneuordnungs-Debatte in Berlin und Brandenburg, in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 22. 6. 1995



- Rediske, Michael: Folter und ein Tauschgeschäft, in: Tageszeitung vom 30. 1. 1995
- Rediske, Michael: Näherungsversuche, in: Tageszeitung vom 16. 3. 1995
- Rediske, Michael: Nur noch fünf Jahre Schonfrist, in: Tageszeitung vom 16. 10. 1995
- Rediske, Michael: ARD soll jetzt die "Zeche zahlen". Auf den Münchner Medientagen trafen die Sieger und Verlierer des ARD-Streits aufeinander, in: Tageszeitung vom 20. 10. 1995
- Rediske, Michael: "Gebrüstet wird nicht", in: Tageszeitung vom 4./5. 11. 1995
- Rehder, Stefan: Vorschläge zur Umgestaltung sind nicht neu. Der Streit um eine Reform der ARD geht weiter, in: Deutsche Tagespost vom 11. 2. 1995
- Reich, Donald D.: Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 4/1963, S. 375 - 387
- Reichert, Hans Ulrich: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks, Heidelberg 1955
- Reinecke, Stefan: Ein ARD-Sender, der nur tut, was er kann, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. 8. 1994
- Rettner-Halder, Gabriele: Unter dem Deckmantel der Reform, in: Main-Post vom 2. 2. 1995
- Ridder, Christa-Maria: Reaktionen auf die Stoiber/Biedenkopf-Thesen zur ARD in Presse, Politik und Öffentlichkeit, in: Media-Perspektiven, Heft 3/1995, S. 100 - 103
- Riehl-Heyse, Herbert: Machtspiele auf Kosten der ARD, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. 2. 1995
- Röper, Horst: Die Reihen nicht geschlossen, in: Die Zeit vom 24. 11. 1995
- Rutz, Michael: ARD und ZDF: Stärker im Politgriff? Gespräch mit ARD-Chef Prof. Albert Scharf, in: Rheinischer Merkur vom 20. 10. 1995
- Rüden, Peter von: ARTE - Der Kulturkanal für Europa. Eine Zwischenbilanz, in: ARD-Jahrbuch 1993, S. 33 - 38
- Sachverständigengruppe "Medienordnung" der Arbeitsgruppe 5 (Kulturelle Angelegenheiten) des Provisorischen Regionalausschusses Berlin: Abschließende Empfehlungen für eine Rundfunkkonzeption in Berlin und Brandenburg, vervielfältigtes Manuskript vom 13. Nov. 1990
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gem. Art. 29 GG, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1973
- Saarländischer Rundfunk: Daten und Fakten zur Diskussion über eine ARD-Reform: Plädoyer für die Beibehaltung des ARD-Finanzausgleichs und der kleinen Landesrundfunkanstalten, internes Papier vom 28. 4. 1995



- Sattler, Karl-Otto: "Wir sind schon längst ein schlanker Sender". Wie der Saarländische Rundfunk beim Streit um die ARD-Zukunft seine Existenz verteidigt, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 2. 1995
- Schaidt, Gerlind: Beim Streit um die ARD überwiegen politische Aspekte, in: Kölnische Rundschau vom 2. 2. 1995
- Schaidt, Gerlind: Hintze: Auch die ARD muß sich die Frage nach Reformen gefallen lassen, in: Kölnische Rundschau vom 6. 2. 1995
- Schaidt, Gerlind: Zurückgerudert, in: Kölnische Rundschau vom 6. 2. 1995
- Schanz, Gunter: Rundfunkfusion im Südwesten bleibt auf der Themenliste. Die Zukunft von Süddeutschem Rundfunk und Südwestfunk gerät durch ARD-Diskussion erneut ins Blickfeld, in: Stuttgarter Zeitung vom 7. 2. 1995
- Scharpf, Fritz W.: Coordination in Hierarchies and Networks, in: ders. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt/Main 1993, S. 125 - 165
- Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden 1991
- Scheithauer, Ingrid: "Das föderale Prinzip ist mehr als Geld abgeben", Vor Sparren und Polemisieren: Reformen in der ARD/FR-Gespräch mit dem scheidenden ARD-Vorsitzenden Jobst Plog, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1995
- Scheithauer, Ingrid: "Die ARD wieder vom Kopf auf die Füße stellen". Vorstoß aus Bayern und Sachsen zur Zerschlagung des "Ersten", "Strukturreform" genannt, in: Frankfurter Rundschau vom 30. 1. 1995
- Scheithauer, Ingrid: ARD-Diät statt Hungerkur, Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995
- Scheithauer, Ingrid: Der geschmähte rote Riese ernährt die Zwerge. Weil die ARD sich nicht regieren läßt, machen die Unionspolitiker den WDR zum Prügelknaben, in: Frankfurter Rundschau vom 9. 2. 1995
- Scheithauer, Ingrid: Das "kleine Wunder" von Bad Neuenahr. Ministerpräsidenten finden auf Klausurtagung überraschend zu medienpolitischer Kompromißlinie, in: Frankfurter Rundschau vom 16. 10. 1995
- Scheithauer, Ingrid/Henkel, Peter: Eine 'Mini-ARD' in der ARD, Mainzer Regierungschef will Sender-Verbund im Südwesten, in: Frankfurter Rundschau vom 14. 3. 1995
- Scheithauer, Ingrid/Henkel, Peter: Wenig Sympathie für 'Mini-ARD', Beck-Vorschlag stößt vor allem in Stuttgart auf Ablehnung, in: Frankfurter Rundschau vom 15. 3. 1995
- Schelling, Siegmund: Es geht nicht um Zerschlagung, sondern Verschlankung der ARD, in: Welt am Sonntag vom 5. 2. 1995
- Schelling, Siegmund: ARD und ZDF bleiben vorerst erhalten - Strukturreform wird eingeleitet, in: Die Welt vom 15. 10. 1995



- Schmid, Christof: anders fersehen. Vier Länder, drei Sender, ein Programm: 3sat, in: ARD-Jahrbuch 1995, S. 112 - 119
- Schmücker, Rainulf: Unabhängigkeit und Einheit. Wie die ARD entstanden ist. In: ARD-Jahrbuch 1969, Hamburg 1969, S. 19 - 49
- Schmücker, Rainulf: Neue Rundfunkstruktur in Südwestdeutschland? Das Problem ist 20 Jahre alt, in: ARD-Jahrbuch 1970, Hamburg 1970, S. 18 - 31
- Scholz, Manfred: Geht die ARD kaputt? In: Fernsehwoche Nr. 9/1995
- Schulte, Ewald: ARD-Zoff schlägt Berliner Wellen, in: Berliner Zeitung vom 1. 2. 1995
- Schulte, Ewald: "Keine Fusion um jeden Preis". Intendant von Lojewski zur ARD-Diskussion: SFB kann notfalls auch allein überleben, in: Berliner Zeitung vom 26. 2. 1995
- Schümchen, Andreas: Einen Schritt voraus, in: Medien-Bulletin, Nr. 8/1995, S. VI - VIII
- Schütte, Wolfgang: Regionalität und Föderalismus im Rundfunk. Die geschichtliche Entwicklung in Deutschland 1923 - 1945, Frankfurt/Main 1971
- SDR/SWF (Süddeutscher Rundfunk/Südwestfunk): Bericht der Landesrundfunkanstalten SDR und SWF über die Umsetzung ihrer Kooperationsvereinbarung vom 12. Februar 1990, Kooperationsbericht, o. O., o. J. (1995) (1995a)
- SDR/SWF (Süddeutscher Rundfunk/Südwestfunk): Bericht der Landesrundfunkanstalten SDR und SWF über die Umsetzung ihrer Kooperationsvereinbarung vom 12. Februar 1990, Anlagen zum Kooperationsbericht, o. O., o. J. (1995) (1995b)
- Seidel, Norbert: Seit 35 Jahren erfolgreich. Die Gemeinschaftsleistungen der ARD, in: ARD-Jahrbuch 1985, S. 18 - 28
- Seidel Norbert/Libertus, Michael: Rundfunkökonomie, Wiesbaden 1993
- Seifert, Heribert: Die Einfalt in der Vielfalt. Eine politisierte Debatte um die Strukturreform der ARD, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9. 2. 1995
- SFB (Sender Freies Berlin): 3 plus 1, vervielfältigtes Manuskript, o. O., o. J. (Berlin 1990)
- Sohmen, Egon: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Tübingen 1992
- Speneberg, Lutz: "Geistiger Zwergenstaat". Unionspolitiker prügeln die ARD - und verschweigen die ZDF-Krise, in: Die Woche vom 10. 2. 1995
- Stab, Volker S.: Erste Vorschläge für eine ARD-Reform im Süden, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. 6. 1995
- Stengel, Eckhard: "Föderalismus hat seinen Preis". Radio Bremen: Sender-Auflösung würde keine Kosten sparen, in: Frankfurter Rundschau vom 28. 2. 1995



- Stern, Klaus/Püttner, Günter: Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Berlin/Frankfurt 1969
- Sternberg, Wilhelm von (Hrsg.): Tagesthema ARD. Der Streit um das Erste Programm, Frankfurt/Main 1995
- Stoiber, Edmund: Notwendige Reform. ARD am Scheideweg, in: Bayern Kurier vom 4. 2. 1995
- Stoiber, Edmund/Biedenkopf, Kurt: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 28. 1. 1995; abgedruckt u. a. in: Media-Perspektiven Heft 3/95, S. 104 - 108 und in Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Straubhaar, Thomas: Zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraums, in: Berg, Hartmut u. a. (Hrsg.): Europäische Gemeinschaft: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin 1993, S. 101 - 134
- Struve, Günter: Das Erste in neuer Fassung. Mehr Gemeinsames im Gemeinschaftsprogramm der ARD, in: ARD-Jahrbuch 1994, S. 21 - 28
- Struve, Günter: Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Verbesserung der Organisationsstruktur der ARD, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 36/1995, Köln 1995; erscheint in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)
- Taschner, Waltraud: Stoiber: Keine Aufweichung der Bestandsgarantie, in: Bayr. Staatszeitung vom 17. 2. 1995
- Thomas, Michael Wolf (Hrsg.): NDR. Beiträge zur Kündigung des NDR-Staatsvertrages und ihren Folgen, in: Medien. Forum für aktuelle Probleme der Kommunikationspolitik und Medienpädagogik, Heft 4/1978, S. 9 - 18
- Thomsen, Frank: Föderalismus als Merkmal. Zur ARD-Reform kommt es nur mit Hilfe der Landespolitiker, in: Der Tagesspiegel vom 10. 2. 1995
- Thomsen, Frank: Die Stunde der Jongleure. Die ARD kommt schlechter weg als das ZDF, in: Die Zeit vom 27. 10. 1995
- Thull, Martin: Nicht zuständig. Bundespolitiker vergreifen sich am Rundfunk, in: Funk-Korrespondenz Nr. 6 vom 10. 2. 1995
- Voss, Peter: Der Südwesten sollte vorangehen. Plädoyer für eine neue Rundfunkstruktur, in: Rheinischer Merkur vom 30. 12. 1994
- Voss, Peter: Südwest 2000: Zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, Baden-Baden 1995; wiederabgedruckt in: Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996 (in Vorbereitung)



- Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, Berlin 1969
- WDR-Verwaltungsrat: "Erstes Programm sichern" - "Zukunftsfragen gemeinsam erörtern", Resolution zur ARD-Debatte, WDR-Pressemitteilung vom 17. 2. 1995
- WDR-Rundfunkrat: Zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System, einstimmig beschlossenes Positionspapier vom 26. Okt. 1994, vervielfältigtes Manuskript, Köln 1994
- Weber, Lukas: Zwei gegen die ARD. Die Rundfunkpolitiker reiben sich wieder einmal am öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 1. 1995
- Weber, Lukas: Stoibers Popanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 2. 1995
- Wehmeier, Klaus: Die Geschichte des ZDF, Teil 1: Entstehung und Entwicklung 1961 - 1966, Mainz 1979
- Welzel, Horst: Rundfunkpolitik in Südwestdeutschland 1945 - 1952. Zu den Auseinandersetzungen um Struktur und Verfassung des Südwestfunks, Phil. Diss. Hannover 1976
- Williamson, Oliver E.: The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985 (dt.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990)
- Wrangel, Cornelia von/Wischmeyer, Wolfgang: Das ZDF und daneben Vollprogramme aus den Ländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 2. 1995
- Zewell, Rudolf: Mit Kündigung gedroht, in: Rheinischer Merkur vom 3. 2. 1995
- ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen): Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF, ZDF Schriftenreihe, Heft 46, Mainz 1993
- ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen): ZDF Jahrbuch 94, Mainz 1995

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-18-7