

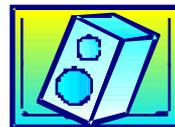
**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hermann Fünfgeld

**Ein Zwischenruf
zur Neuordnungsdiskussion im Südwesten**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln
Heft 47/1995**

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 3-930788-36-5

Preis: 5,- DM

Hermann Fünfgeld

Ein Zwischenruf zur Neuordnungsdiskussion im Südwesten*

1. Zur Ausgangslage	1
1.1. Reform durch Kooperation.....	1
1.2. Ist eine erneute Strukturdiskussion unausweichlich?.....	2
1.3. Die Grundversorgung im Südwesten ist gesichert.....	3
1.4. Der SDR sagt "Ja" zu weiteren Reformen.....	3
1.5. Nach dem "Medienkonsens" der Ministerpräsidenten	4
2. Mehr Flexibilität in der Reformdiskussion	5
2.1. Veränderte Reformgrundlage.....	5
2.2. Mehr Landesidentität in Baden-Württemberg.....	6
2.3. Landessender-Lösungen sind "besser"	7
2.4. Landesprogramme sind "vorrangig"	8
3. "Denkblockaden" aufgeben - neue Modelle entwickeln	9
3.1. Modell einer institutionalisierten Kooperation zwischen be- nachbarten Rundfunkanstalten mit verstärktem Landesbezug.....	9
3.2. Modell eigenständiger, aber "verbundener" Landesrund- funkanstalten in den südwestdeutschen Bundesländern.....	10
3.3. Zwei-Sender-Modell für vier Länder	11

* Erscheint in: Manfred Kops/Günter Sieben (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der politischen Diskussion, Vistas-Verlag, Berlin 1995. Das Manuskript wurde am 24. 10. 1995 abgeschlossen.

1. Zur Ausgangslage

Überlegungen vielfältigster Art zum Thema Strukturveränderungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind "in". Sie reichen von tagesaktuellen, standortbezogenen, oft taktischen Anmerkungen über ernstzunehmende Vorschläge mit visionärem Charakter bis zu politischen Aussagen derer, die die eigentliche Macht zu einer Durch- und Umsetzung ihrer Ideen besitzen. Es liegt nahe, daß auch Verantwortliche der Organe einer Rundfunkanstalt sich dazu erklären, vor allem dann, wenn viele andere sich dazu berufen fühlen, sich zu diesem Thema zu äußern.

Die Häufung solcher Aussagen nach allfälligen Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes, bei anstehenden parlamentarischen Beratungen und Entscheidungen zu anstehenden Gebührenänderungen und nicht zuletzt bei sich häufenden Medientagen belebt die medienpolitische Diskussion, hat aber bislang nichts an einer seit Jahrzehnten anstehenden Reform geändert. Die Konsequenzen aus den technischen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Einflüssen des dualen Rundfunksystems bewegen die Betroffenen in den Funkhäusern, die verantwortlichen Politiker und viele an Medienfragen Interessierte.

Jüngst haben die Ministerpräsidenten eine medienpolitische Aussage und einen "Konsens" bis zum Jahr 2000 und in speziellen Fragen auch darüber hinaus gefunden. Dieser Konsens enthält allerdings, zumindest in den Kommentaren, manche Varianten, die sowohl die finanziellen Zukunftsperspektiven als auch die Grundfragen nach der realen Partizipation an der Entwicklung einer vor allem technologisch veränderten Umwelt betreffen.

Als sicher darf festgehalten werden, daß die Einheitsgebühr Bestand haben wird, daß es bis zum Jahr 2000 einen Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten geben wird, daß aber die strukturellen Reformen von den für Rundfunkangelegenheiten allein zuständigen Ländern in den nächsten Jahren wohl unmißverständlich angegangen werden.

1.1. Reform durch Kooperation

Reformfähigkeit im Rahmen der gesetzlich zulässigen Möglichkeiten haben die beiden Sender im Südwesten bewiesen. Sie stoßen jetzt an Grenzen programmlicher und wirtschaftlicher Art, die die noch vorhandene Eigenständigkeit berühren.

Der Süddeutsche Rundfunk in Stuttgart und der Südwestfunk in Baden-Baden haben im Jahr 1990 - zur Abwendung einer politisch favorisierten staatlich verordneten Fusion der beiden Anstalten - eine enge Kooperation auf vielen Gebieten beschlossen. Seit 1991 wird eine Kooperation erfolgreich praktiziert und von vielen Seiten als "zweckmäßig", "kostensparend" und nicht selten auch als



"modellhaft" für die Zusammenarbeit von benachbarten ARD-Anstalten bezeichnet. Eine direkte Übertragung dieses Modells auf die ARD ist allerdings nicht angebracht, weil hier landespolitische Voraussetzungen vorliegen, die in dieser Form nirgendwo sonst gegeben sind.

Im April 1995 haben die beiden Anstalten einen gemeinsamen Bericht über ihre erfolgreiche Zusammenarbeit vorgelegt, der auch vom Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg unter wirtschaftlichen Kriterien bestätigt wurde. Ebenfalls im April 1995 haben die Organe beider Landesrundfunkanstalten das Gesamtergebnis in einer gemeinsamen Beratung positiv bewertet und beschlossen, daß diese Kooperation "fortgesetzt" und "vertieft" werden soll. Der Landtag von Baden-Württemberg hat die Berichte der Rundfunkanstalten und des Rechnungshofes am 20. Juli 1995 ohne Abstriche gebilligt.

1.2. Ist eine erneute Strukturdiskussion unausweichlich?

Parallel zur bestehenden, bewährten und fortschreitenden Kooperation von SDR und SWF ist in Baden-Württemberg und im gesamten deutschen Südwesten im Herbst 1994 die Diskussion um eine strukturelle "Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Südwestdeutschland" wieder aufgelebt. Dieses Thema stand bereits mehrfach in den vergangenen 25 Jahren auf der medienpolitischen und parlamentarischen Tagesordnung, wurde jedoch weder politisch noch in den beteiligten Rundfunkanstalten zu Ende diskutiert und hat auch zu keinen neuen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Grundsatzentscheidungen geführt. Eine solche grundlegende Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist - nach meinem Verständnis - allein Sache der Landesgesetzgeber und fällt deshalb nicht in den Entscheidungsspielraum der Selbstverwaltungsorgane der Landesrundfunkanstalten. Dennoch haben sich auch in dieser wieder aufgelebten Neuordnungsdiskussion nicht nur Politiker, sondern auch Vertreter der Rundfunkanstalten immer wieder zu Wort gemeldet; vorrangig die zunächst betroffenen Intendanten der Landesrundfunkanstalten in Baden-Baden, Frankfurt, Saarbrücken und Stuttgart.

Naheliegenderweise haben sich die im Lande Baden-Württemberg ansässigen Rundfunkanstalten intensiv mit Neuordnungsplänen befaßt und eigene Vorstellungen entwickelt. Der Intendant des SWF hat, beginnend im November 1994, zunächst einer Vier-Länder-Rundfunkorganisation für Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland in verschiedenen Presseveröffentlichungen das Wort geredet, dann einer Drei-Länderanstalt (von SDR, SWF, SR); schließlich hat er sich - in einer ausführlichen Publikation im Sommer 1995 - für eine "beitrittsoffene" Zwei-Länderanstalt für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit Sitz in Baden-Baden ausgesprochen, die durch eine Fusion von SDR und SWF alsbald herbeigeführt werden soll.



Der SDR hat dagegen - mit Rücksicht auf die Kooperationsvereinbarung mit dem SWF - die unternehmenspolitische Zielsetzung für die Bildung eines Landesenders für Baden-Württemberg zunächst zurückgestellt; denn die Zusammenarbeit zwischen zwei selbständigen Unternehmen benötigt einen gewissen Grundkonsens auch für die tägliche Arbeit und erlaubt kein permanentes Gegeneinander der Beteiligten.

1.3. Die Grundversorgung im Südwesten ist gesichert

Der SDR ist - nicht zuletzt - dank der Kooperation ein programmlich funktionsfähiges, leistungsfähiges und im dualen System uneingeschränkt wettbewerbsfähiges, wirtschaftlich gesundes Unternehmen. Gleiches kann der SWF für sich in Anspruch nehmen. Die Grundversorgung und der Unternehmensauftrag sind gesichert. Optionen für die Zukunft wurden durch eigene Projekte und durch die Kooperation erweitert, und medienpolitisch bedeutsame neue Vorhaben wurden in Angriff genommen und umgesetzt.

Derzeit besteht weder aus programmlichen noch aus rundfunkökonomischen Gründen die Notwendigkeit zu einem Einschreiten des Gesetzgebers, zumindest solange eine Einheitsgebühr für die Finanzierung von ARD und ZDF besteht. Der SDR ist jedoch vorbereitet und bereit, sich an einer Reformdiskussion zu beteiligen. Sollten die Landesregierung und der - dann 12. - Landtag von Baden-Württemberg im Jahre 1996 eine Grundsatzentscheidung für eine Neugestaltung der Rundfunkordnung durch den Gesetzgeber planen, wird der SDR einen solchen Reformprozeß ohne "wenn und aber" konstruktiv mittragen.

1.4. Der SDR sagt "Ja" zu weiteren Reformen

Strukturfragen des Rundfunks sind unverändert Angelegenheit der Länder. Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung gehört demnach zu dem vornehmsten und wichtigsten Politikbereich, der den Ländern heute noch verblieben ist. Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist zugleich eine Entscheidung über die Gesellschaftspolitik, über die Demokratie und die Medienkultur eines Landes. Eine solche Reform sollte mit soviel Ernst und Sachverstand angegangen werden wie beispielsweise eine Reform der öffentlichen Verwaltung, wie sie gerade in Baden-Württemberg erfolgt.

Wenn aber eine Reform in Angriff genommen wird, muß sichergestellt sein, daß ein rationaler Entscheidungsprozeß gewährleistet ist, der

- alle wesentlichen Gesichtspunkte zur Geltung kommen läßt und
- alle kraft Sachzusammenhang an einem Reformprozeß Beteiligten in fairer Weise zu Wort kommen läßt.



Ein solcher Erneuerungsprozeß müßte die Chance zu einer echten Reform des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks nutzen. Bei einer Rundfunkreform im Südwesten darf es dann auch keine Tabus geben. Die Neuordnung muß für viele Jahre Stabilität bringen, sie muß leistungsfähige Einheiten schaffen, und sie bedarf gründlicher Vorberatung: Deshalb hat der SDR die Einsetzung einer Sachverständigenkommission für die Neuordnung im Südwesten vorgeschlagen.

1.5. Nach dem "Medienkonsens" der Ministerpräsidenten

Der Medienkonsens der Ministerpräsidentenkonferenz von Bad Neuenahr vom 13./14. Oktober 1995 hat die Reformposition des Süddeutschen Rundfunks bestätigt. Der jüngste Beschluß der Ministerpräsidenten ist einerseits ein Bekenntnis zum dualen Rundfunksystem und gleichzeitig zu einem wettbewerbsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Andererseits steht dieser Beschluß für eine politische Änderungskündigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkstruktur in allen Ländern der Bundesrepublik. Die Ministerpräsidenten haben dafür das Ende der 90er Jahre als Zeithorizont genannt und klare Vorgaben gesetzt. So wird u. a. von allen Ländern der Bundesrepublik Bereitschaft und Offenheit für eine Organisations- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erwartet. Kein Land kann sich dieser Aufgabe entziehen.

Das heißt auch: Jetzt reicht 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. Sollte die Optimierung der Kooperation von SDR und SWF politisch nicht als ausreichend erscheinen, wird sich der Süddeutsche Rundfunk - ausgehend vom föderalen Staatsaufbau und von einer Programmstruktur, die vornehmlich das Landesspezifische berücksichtigt - für einen mit dem Land Baden-Württemberg identischen Sender einsetzen. Hierzu hat der SDR zu Beginn des Jahres 1995 eine zwischen allen Organen einvernehmlich abgestimmte Haltung festgelegt. In einem ersten internen Informationsaustausch im April 1995 wurden die SDR-Überlegungen auch den Organen des Südwestfunks vorgelegt.



2. Mehr Flexibilität in der Reformdiskussion

Dieses Landessender-Konzept des SDR soll in den nächsten Wochen in den SDR-Aufsichtsgremien im Lichte des "Medienkonsenses" der Ministerpräsidenten von Mitte Oktober 1995 neu beraten werden. Deshalb ist heute hier nicht mehr als ein "Zwischenruf" zu diesem Thema möglich. Es handelt sich demnach auch nur um eine Äußerung des Intendanten und nicht der Organe des SDR.

Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz (einschließlich der Protokollnotizen) und die nachfolgenden unterschiedlichen Interpretationen der Beteiligten zeigen, daß es noch immer erheblichen Diskussionsbedarf um neue Strukturen und damit um alternative Modelle zu einer ARD-Reform und zur Neuordnung des Rundfunks im deutschen Südwesten gibt.

2.1. Veränderte Reformgrundlage

Vor allem ist jetzt deutlich geworden, daß diese Neuordnungsdiskussion im Südwesten nicht isoliert von einer umfassenderen ARD-Strukturreform gesehen werden kann. Das heißt mit anderen Worten, daß öffentlich-rechtlicher Rundfunk neben Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wohl auch in Hessen und im Saarland wieder ins Blickfeld kommt. Es ist eben weder "alles gesagt, was zu sagen ist", noch sind die Vor- und Nachteile von alternativen Modellen für diese Neuorganisation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ausreichender Tiefe und Breite analysiert worden. Auch kann keine Rede davon sein, daß nur das Zwei-Länder-Fusionsmodell des SWF einerseits und das Landessender-Modell Baden-Württemberg des SDR es wert sind, weiteren Analysen unterzogen zu werden. Inwieweit die unmittelbar Beteiligten ohne externen Sachverstand dazu überhaupt in der Lage sind, wird sich zeigen.

Die Ministerpräsidenten haben zu erkennen gegeben, daß sie die ARD-Strukturreform bis 1999 unter Dach und Fach bringen wollen. Es ist zu erwarten, daß mit den Vorbereitungen dazu ab 1996 begonnen wird. Zu den Voraussetzungen für eine solche bundesweite Strukturreform gehört u. a. die Abschaffung oder inhaltliche Veränderung des Finanzausgleichs der ARD und ein verstärkter Landesbezug in der Programmarbeit aller ARD-Anstalten, ob es sich nun um "Mehrländer-Anstalten" oder um "Einländer-Anstalten" handelt.

Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist erforderlich, solange eine Einheitsgebühr besteht und gemeinschaftlich zu finanzierende Aufgaben von allen Anstalten bei unterschiedlicher Größe und Finanzkraft nach einer dem Gebührenanteil entsprechenden Quote getragen werden.

Stimmen aus berufenem Mund machen deutlich, daß zumindest in Baden-Württemberg schon nach den Landtagswahlen im März 1996 die Reformdiskussion in eine politische Entscheidungsphase kommt. Rheinland-Pfalz hat



durch seinen Ministerpräsidenten zu erkennen gegeben, daß wegen der übergreifenden ARD-Strukturfragen Hessen und vor allem das Saarland in diese Diskussion einbezogen werden sollten. Solche Modelle für weitergehende Analysen sollen hier angesprochen werden.

2.2. Mehr Landesidentität in Baden-Württemberg

Der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel hat den Landes- und Regionalbezug bei einer Strukturreform betont und deshalb verschiedentlich erklärt, daß ein Landessender für ganz Baden-Württemberg bzw. ein Verbund zweier Landessender für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vor allem dem verstärkten Landesbezug in der Programmarbeit zugute kommen soll. Mit anderen Worten: Landesprogramme gehen vor Mehrländerprogramme; auch kooperierende oder fusionierte Mehrländerorganisationen der ARD sollen im Programm der "Grundversorgung" in den Ländern vorrangig vor bundesweiten Aufgaben gerecht werden.

Teufels "Landessender-Versionen" haben mit dem Plan einer "fusionierten Zwei-Länder-Anstalt" seines Vorgängers Lothar Späth nicht mehr viel gemein. Späth wollte die SDR/SWF-Fusion zur Zwei-Länder-Anstalt mit Sitz in Baden-Baden aus nie ganz erkennbaren Gründen. Die Zusammenfassung von Strukturen und Programmen sollte maximale wirtschaftliche Synergieeffekte haben. Das will auch der SWF-Intendant in seiner "Vision 2000". Ministerpräsident Teufel will offenbar etwas anderes: optimale Strukturen für eine landesbezogene Programmarbeit, mehr "Landesidentität". Erstes Ziel dieser Landessender-Lösung in Baden-Württemberg einerseits und in Rheinland-Pfalz andererseits ist es, daß jedes "Land in seiner Rundfunkanstalt eine stärkere Landesidentität gewinnt". Daran mangelt es offenbar in beiden Ländern.

Welche Bedeutung Fernsehprogramme mit entsprechendem Landesbezug haben, wird hierzulande vor allem am Beispiel Bayerns immer wieder vorgeführt nach der Devise: ein Land - ein Sender! In Baden-Württemberg verläuft mitten durchs Land - Baden und Württemberg jeweils zerteilend - die Sendegebietsgrenze zwischen SDR und SWF; ein noch bestehendes Relikt aus der Besatzungszeit nach 1945. Die Landesrundfunkanstalt für Rheinland-Pfalz sitzt deshalb in Baden-Baden. In beiden Ländern wird zu Recht beklagt, es gebe in Radio und TV zu wenig Programmangebote mit Landesbezug. In Hessen und im Saarland ist dieser Landesbezug unstreitig stärker ausgeprägt, da es sich in beiden Fällen um Landessender handelt, bei denen schon jetzt die Identität zwischen Land und Rundfunkanstalt besteht. Zwei-, Drei- oder Vier-"Landessender"-Lösungen sind nicht nur in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht etwas ganz anderes als Mehrländer-Anstalten herkömmlicher Prägung (wie NDR und MDR), sondern vor allem in programmlicher Hinsicht. Und dieser programmliche Aspekt ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, seine Macher und



Repräsentanten entscheidend. Als Ministerpräsident Späth 1988 von der Zusammenlegung von organisatorischen Strukturen und Programmen von SDR und SWF in einer fusionierten Zwei-Länder-Anstalt sprach, stieß dieser Vorschlag in Politik und Kultur auf deutlichen Widerstand, insbesondere weil ordnungspolitische Fragen strikt von den Programmfragen getrennt zu sehen sind. Für erstere sind die Politiker zuständig, für Programmfragen die Organe der Rundfunkanstalten. Das gilt auch heute noch. Organisationsmodelle und Programmkonzepte gehören insofern nicht zusammen.

2.3. Landessender-Lösungen sind "besser"

Ganz frei sind die Ministerpräsidenten und die Parlamente bei der Neuordnung des Rundfunks in "ihren" Ländern nicht mehr. Neue Strukturen und Rundfunkorganisationen müssen "besser" als die derzeitigen (!) die Versorgung der Bevölkerung mit vielfältigen Programmangeboten in Radio und TV ermöglichen. So zumindest lautet der Spruch der Karlsruher Richter. Das können "Landessender" mit vermehrt landesbezogenen Programmen leisten; daß es Mehrländer-Anstalten mit länderübergreifenden Programmen "besser" können, muß erst noch bewiesen werden. Aus guten Gründen darf allerdings vermutet werden, daß Landesrundfunkanstalten für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in getrennten, landesbezogenen Programmen dem Programmauftrag "besser" entsprechen können, als es SDR und SWF derzeit möglich ist, schon deswegen, weil im Radio weder die eigenständigen SDR- noch die SWF-Programme in Baden-Württemberg landesweit empfangbar sind.

In Rheinland-Pfalz gibt es nur ein Landesprogramm: SWF 4. In Baden-Württemberg ist lediglich "S4 Baden-Württemberg" landesweit zu hören. Wie würden Landessender ihre Programmpolitik gestalten? Statt Zusammenlegungen von SDR 1 und SWF 1, von SDR 3 und SWF 3 zu großen Misch-Programmen wäre eine verstärkte Ausrichtung von SDR 1 auf Baden-Württemberg und eine landesweite Verbreitung anzustreben. Gleichzeitig könnte sich SWF 1 ganz auf Rheinland-Pfalz spezialisieren, was auch deswegen zweckmäßig wäre, weil dort der Marktanteil des öffentlich-rechtlichen Hörfunks auf etwa 50 Prozent gefallen ist (in Baden-Württemberg sind es noch etwa 70 Prozent). SDR 1 und SWF 1 blieben als Landesprogramme erhalten und hätten Zukunft. Auch SDR 3 wäre sinnvoller landesweit selbständig, zumal es viel stärker landesbezogen ausgerichtet ist als SWF 3. Die beiden S4-Programme haben sich in der Konkurrenz bewährt, brauchen aber noch verstärkt landesintegrierende Beiträge. S2 Kultur könnte als ein Baden-Württemberg-Programm wesentlich mehr zur kulturellen Landesidentität beitragen als derzeit in der SDR/SWF-Kooperation. Dasselbe gilt für ein rheinland-pfälzisches S2 Kultur-Programm. Aus unveränderten wirtschaftlichen Gründen wäre eine Kooperation beider Kulturprogramme nicht ausgeschlossen - wie bisher.



Im Fernsehen leistet das Mehrländerprogramm Südwest 3 bei voller Anerkennung seiner Leistungen für das kulturell und landsmannschaftlich durchaus heterogene Südwestdeutschland weniger, als es getrennte Landesprogramme könnten. Das "Konzept der Nähe" ließe sich in einem Baden-Württemberg-Fernsehen "besser" realisieren als in einem Südwest 3-Programm, das von der "Kölner Bucht" bis nach Friedrichshafen um "Identitäten" bemüht bleibt. Diese Erkenntnisse jedenfalls lehren uns die Angebote der real existierenden öffentlich-rechtlichen Mehrländer-Anstalten ebenso wie die Realitäten von Südwest 3.

2.4. Landesprogramme sind "vorrangig"

Rundfunk ist ein Grundelement der Kulturhoheit der Bundesländer; solange sind Landesprogramme in Radio und TV vorrangige Programmaufgaben von Landesrundfunkanstalten. Mehrländerprogramme und erst recht Mehrländeranstalten sind Lösungen, die aus politischen Vorgaben entstanden sind und den Landesbezug nur bedingt herstellen können. Solange kleine Landesrundfunkanstalten es sich leisten können, mehrere Landesprogramme im Radio anzubieten, ist schwer einzusehen, daß das für größere Bundesländer, wie Baden-Württemberg, nicht möglich sein soll. In Baden-Württemberg gibt es keinen Notstand, der Mehrländerprogramme erforderlich macht. "Das Land wäre stark genug", sagt nicht nur sein Ministerpräsident. Mit der Vertretung des Landes in der ARD, im internationalen Konzert, im Streit um Rechte und technische Normen hat das nichts zu tun. Auch im Fernsehen sind die täglich nur ein- bis dreistündigen TV-Landesfenster in Mehrländerprogrammen wie Südwest 3 ziemlich unbefriedigend für alle: für die Nutzer, für die Politiker und für die Medienschaffenden.

Während die Mehrländeranstalten in der ARD ganz überwiegend landesübergreifende Programme in Radio und TV anbieten, interpretieren die landesidentischen ARD-Anstalten ihren Programmauftrag ganz offenkundig vorrangig "landesbezogen". Das gilt nicht nur für die "landesidentischen" Radio- und TV-Programme dieser Landessender, sondern auch für ihre Beiträge in ARD-Gemeinschaftsprogrammen, wie den ARD-Nachtprogrammen im Radio oder im Ersten Deutschen Fernsehen. In den meisten Fällen ist ihre landsmannschaftliche, landespolitische und landeskulturelle Herkunft unverkennbar. Eine Landessender-Konzeption würde im Fernsehen bedeuten, daß das überwiegend länderübergreifende Gemeinschaftsprogramm von Südwest 3 sich - außerhalb der Hauptsendezeiten - zum Mantelprogramm fortentwickelt und das 'Konzept der Nähe' in größeren separaten Landesprogrammen durch die beteiligten Landessender realisiert wird. Sendungen mit deutlichem Landesbezug sind schon heute die erfolgreichsten Programmangebote in den Dritten. Sie haben auch in Zukunft die besten Wettbewerbschancen auf einem Markt, der mehr und mehr von national und international verbreiteten Großflächenprogrammen über-



schwemmt wird; denn die Bürger wollen ihre Lebens- und Kulturräume im Programm wiederfinden.

3. "Denkblockaden" aufgeben - neue Modelle entwickeln

Solange die Reformbestrebungen allein auf die Überwindung der eineinhalb Länder umfassenden Nachkriegsstruktur des SWF konzentriert sind, bleiben viele naheliegende Reformoptionen ausgeblendet. Die Fixierung auf die Frage "Ein- oder Zwei-Länderanstalt" kann zu einer Denkblockade führen. 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 sich neue und zeitgemäße Reformperspektiven. Einige Beispiele sollen hier nur skizziert sein:

3.1. Modell einer institutionalisierten Kooperation zwischen benachbarten Rundfunkanstalten mit verstärktem Landesbezug

SDR und SWF sind wirtschaftlich gesunde Unternehmen, sie gehören innerhalb der ARD zu den gebenden Anstalten im Finanzausgleich und haben millionenschwere, vom Landesrechnungshof Baden-Württemberg bestätigte Kooperationseffekte erzielt. Im Sinne des verfassungsrechtlichen Optimierungsgebotes besteht so gesehen kein zwingender Anlaß, vollkommen neue Strukturen zu schaffen. Um den erfolgreichen Kooperationsweg weiterzuführen, bedürfte es aber einer Verstärkung des Landesbezugs in der Programmarbeit und einer Institutionalisierung der Arbeitsteilung, schon um Reibungsverluste zu verhindern und zugleich weitere Synergieeffekte zu erzielen.

Im einzelnen könnte dies wie folgt zu gestalten sein: Es bleibt bei den beiden Landesrundfunkanstalten SDR und SWF, wobei sich der SDR speziell den baden-württembergischen Programmbelangen, der SWF speziell den rheinland-pfälzischen zuwenden würde und Gemeinschaftsaufgaben gemeinschaftlich bzw. in neu aufzuteilenden Schwerpunkten zentralisiert betreut werden. Die Landesrundfunkanstalten erfüllen also jeweils eigenständig diejenigen Aufgaben, die die Landesunmittelbarkeit erfordert. Im übrigen werden Aufgabenbereiche zusammengefaßt und entweder einer der beiden Landesrundfunkanstalten oder einer gemeinschaftlich getragenen Einrichtung zugewiesen. Die Zusammenfassung von Aufgabenbereichen und Ressourcen erfolgt nicht - wie im SWF-Modell - durch Schaffung einer neuen, jedoch traditionell hierarchisch aufgebauten Organisation (vertikale Komponente), sondern durch modernes und flexibles Ressourcen-Management in horizontaler Zuordnung. Ziel ist dabei, intern in allen Bereichen Doppelbearbeitung zu verhindern und extern ausreichende Leistungsfähigkeit herzustellen. Das bedeutet beispielsweise die Zusammenfassung relevanter Studioressourcen in aufgabenspezifisch zentralisierten Produktionsbetrieben. Das kann aber beispielsweise auch eine zwischen den beiden Rundfunkanstalten eng abgestimmte Bedarfsanmeldung für das Gebührenfestsetzungsverfahren sein.



Für die Beantwortung der Frage, welche Aufgabenbereiche zentral und welche in eigener Zuständigkeit der Landesrundfunkanstalten erledigt werden, gilt die Formel: "Alles, was nicht für die Landesunmittelbarkeit erforderlich ist, wird - sofern betriebswirtschaftlich sinnvoll - zu Aufgabenpaketen zusammengefaßt und je nach Leistungsfähigkeit und Ressourcen zugeordnet." Zur Abklärung derjenigen Bereiche, die zusammengefaßt werden können, bedarf es einer institutionalisierten Zusammenarbeit der Kooperationspartner. Dafür wird - als ständige Einrichtung beteiligter Häuser - eine Funktionseinheit geschaffen, die - entsprechend einer geschäftsleitenden Holding - die Aufgabe hat, verbindliche Vorgaben für Strukturentscheidungen der beteiligten Häuser zu geben. Diese Organisation könnte bei voller Wahrung des bestehenden Intendantenprinzips verwirklicht werden.

Um möglichen Konfliktsituationen zwischen den Anstalten vorzubeugen, könnten gesetzlich bzw. staatsvertraglich bindende Vorgaben für die Umsetzung gemeinschaftlicher Aufgaben sowie die Einrichtung der gemeinsamen Funktionseinheit geregelt werden. Derartige Zielvorgaben dürfen jedoch das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten nicht verletzen.

Der hier skizzierte Organisationsrahmen könnte in einem ARD-Reformprozeß auch für andere Rundfunkanstalten, etwa SR oder HR, geöffnet werden. Diese Erweiterung kann sich auf Einzelprojekte oder regelmäßige Zusammenarbeit beziehen bis hin zu einem Dreier- bzw. Vierer-Kooperationsmodell für alle vier südwestdeutschen Länder. Ausreichende Flexibilität und Entwicklungsoffenheit des Modells könnten auch für andere Sektoren der ARD-Strukturreform Vorbildcharakter haben, wo verstärkte Kooperation gefragt ist. Eine Einzelfallprüfung und -entscheidung ist dabei unverzichtbar.

3.2. Modell eigenständiger, aber "verbundener" Landesrundfunkanstalten in den südwestdeutschen Bundesländern

Mit der Gründung jeweils eigenständiger Landesrundfunkanstalten in Baden-Württemberg einerseits und Rheinland-Pfalz andererseits wäre die Landesunmittelbarkeit organisationsbezogen so umzusetzen, wie sie bereits in Hessen und im Saarland realisiert ist. Der SDR in Stuttgart würde Landesrundfunkanstalt für ganz Baden-Württemberg, der SWF in Mainz für Rheinland-Pfalz. Gemeinsam unterhielten die zwei, drei oder vier südwestdeutschen Landesrundfunkanstalten in Baden-Baden ein Produktionszentrum und weitere gemeinsame Einrichtungen für zentrale Aufgaben. Ausgehend von dem Kriterium des Landesbezugs wäre dies eine optimale Lösung.

Die Gründung der beteiligten Landesrundfunkanstalten kann jedoch nicht ohne einen übergreifenden Organisationsrahmen erfolgen. Es müßte ein System geschaffen werden, das die Vorteile eines Landessenderkonzepts mit den Vorteilen eines gemeinsamen Ressourcen-Managements vereint. Ziel ist



auch hier, interne Doppelbearbeitung zu verhindern und extern durch Zusammenlegung von Ressourcen ausreichende Leistungsfähigkeit herzustellen.

Die Landessender erfüllen jeweils eigenständig diejenigen Aufgaben, die die Landesunmittelbarkeit erfordert. Vorrangig handelt es sich dabei um die eigenverantwortliche Gestaltung diverser Hörfunkprogramme, der Fernseh-Landesprogramme sowie die gegebenenfalls eigenständige Zulieferung zu bestehenden Gemeinschaftsprogrammen der ARD. Gleiches gilt für die Bereiche Technik, Verwaltung, Finanzen. Im übrigen würden Aufgabenbereiche zusammengefaßt und entweder einer der beteiligten Landesrundfunkanstalten oder gemeinschaftlich getragenen Einrichtungen zugewiesen. Hierzu kann auf das institutionalisierte Kooperationsmodell der ersten Modell-Variante verwiesen werden, auch in Bezug auf die Einbindung der Sender in Hessen und im Saarland mit ihren weiterhin in allen Bereichen der Gestaltung von Landesprogrammen autonomen Landesrundfunkanstalten.

Für die Organisation eines solchen Verbundes kann auf bewährte öffentlich-rechtliche Unternehmensverfassungen zurückgegriffen werden, die in ihrer Kombination auch Unternehmensorganisationen zulassen, wie sie sich im Bereich privater Unternehmen mit Erfolg herausgebildet haben.

3.3. Zwei-Sender-Modell für vier Länder

Baden-Württemberg hat etwa 10,3 Millionen Einwohner; Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben zusammen 11,1 Millionen. Wegen der überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft von Baden-Württemberg (Werbegebiet Nielsen 3 b) wären die beiden Rundfunkorganisationen gleichgewichtig: ein Landessender in Baden-Württemberg also so stark wie ein Dreiländerverbund für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland (Werbegebiet Nielsen 3 a). Im Gefüge der ARD wären diese beiden Anstalten mittelgroße Einrichtungen (größer und leistungsfähiger zum Beispiel als die Dreiländeranstalt MDR) und wirtschaftlich überlebensfähig und entsprechend "gewichtig" im ARD-Konzert. Für diese Zweiteilung spräche aus Programmsicht auch eine, zumindest historisch, engere landsmannschaftliche Verbindung zwischen Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland einerseits und zwischen Baden und Württemberg andererseits. Aus dem Blickwinkel des ARD-Verbundes entstände eine ausgeglichene Struktur, die einen Finanzausgleich in diesem Bereich von vonherein überflüssig machen würde.

Unter dem gemeinsamen Dach der Dreiländerorganisation für Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland gingen die drei - in allen Fragen der Landesprogramme - autonomen Landesrundfunkanstalten ihren Aufgaben getrennt nach. Gemeinsam produzierten und betreuten sie jedoch alle Gemeinschaftsaufgaben, wie oben beschrieben. Auf diese Weise könnte also auch hier der Landesbezug in den Programmen von Radio und TV dominieren.



Für Baden-Württemberg ergibt sich der verstärkte Landesbezug und die wünschenswerte Integration der badischen und der württembergischen Landesteile aus dem Landessender-Konzept. Dieses schließt nicht nur regionale bzw. subregionale Fensterangebote in den Landesprogrammen ein; das Landessender-Konzept schafft dafür sogar verbesserte Voraussetzungen, weil es keine Sendegebiets- und Gebühreneinzugsgrenze zwischen SDR und SWF mitten durch Baden (entlang der Strecke von Karlsruhe nach Pforzheim) und keine Grenze quer durch Württemberg (entlang der Strecke von Pforzheim nach Ulm) mehr geben würde.

Modelle aller Varianten lassen sich nur bedingt von Ländern und Betroffenen selbst so entwickeln, daß sie nicht den Vorwurf der Standortnähe, damit der Voreingenommenheit, der Aufgabe von erworbenem "Besitz" nach sich ziehen. Schon deshalb sollte der Versuch einer neutralen Sachverständigen-Kommission, ähnlich der Michel-Kommission in den 70er Jahren, gewagt werden. Der damalige Vorschlag muß nun allerdings neu überprüft werden. Die Michel-Kommission, die sich mehrheitlich für einen Landessender für Baden-Württemberg einerseits und eine Zwei-Länderanstalt für Rheinland-Pfalz und das Saarland andererseits ausgesprochen hatte, bedauerte ausdrücklich, daß sich ihr Untersuchungsauftrag nur auf die drei Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland bezogen hat und Hessen ausgeschlossen blieb. Eine "Einbeziehung Hessens in den Untersuchungsauftrag" hätte die Kommissionsarbeit "wesentlich erleichtert" und so "erheblich beeinflußt", daß sie die "Abgabe eines einmütigen Votums" der Kommission für das hier skizzierte Modell zweier Sender für die vier Länder erlaubt hätte: für den Landessender Baden-Württemberg einerseits und für den Drei-Länder-Verbund von Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland andererseits. Die Vorarbeiten der Michel-Kommission stehen in ihren Grundlagen bis heute; sie sind aufzuarbeiten und zu optimieren.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-36-5