

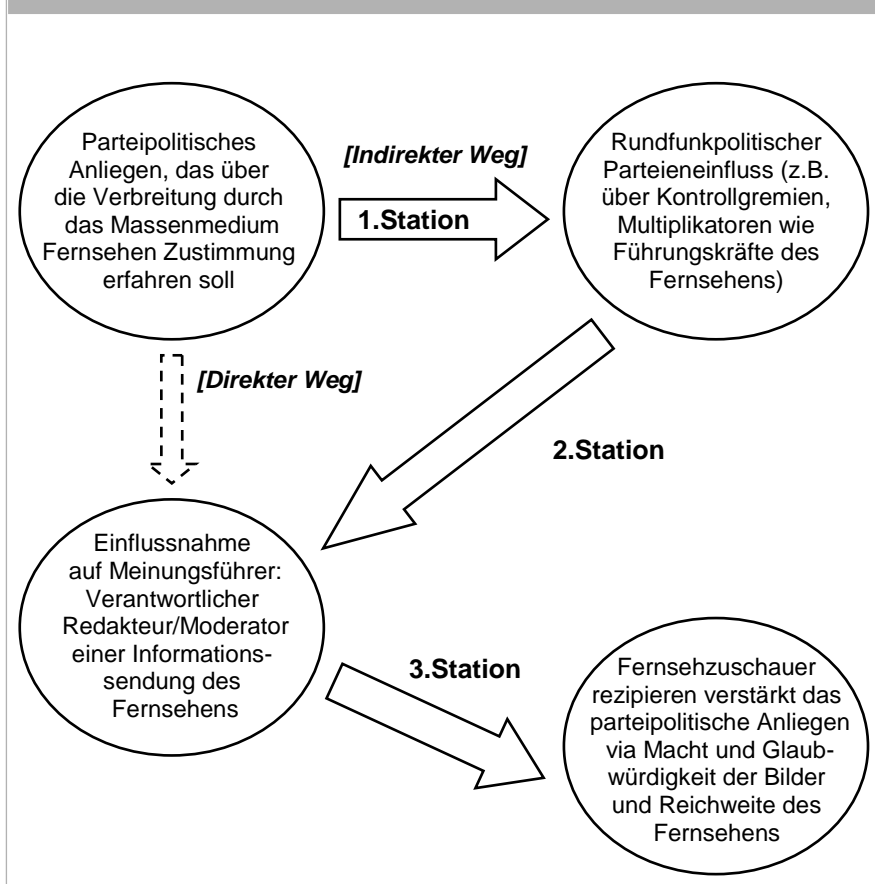
1.7 Machtpolitik und Fernsehen

1.7.1 Rundfunkpolitischer Parteieneinfluss

In einer pluralistischen Demokratie geht es den Parteien um die Formulierung, Vermittlung und Durchsetzung ihrer Aufgaben und Ziele. Dabei erfahren sie im Zuge unterschiedlich kooperierender und konkurrierender Interessen einen unbeständigen Konsens, aber auch Konflikt im Dialog mit anderen politischen Parteien, den Medien, Organisationen, Verbänden sowie Institutionen, die wiederum ihre eigenen Anliegen in Form von Forderungen an die Politik stellen. Unbeachtet aller inhaltlichen Differenzierungen zwischen den Parteien verbinden dennoch konstant zwei Gemeinsamkeiten die gegnerischen Positionen: das Streben um staatspolitische Macht sowie das Vorhaben, zweckdienliche Wirkungen in der Öffentlichkeit über die Medien zu erzielen, und zwar möglichst über das Fernsehen, das aufgrund seiner Reichweitesituation und audiovisuellen Darstellungskraft einen hohen Aufmerksamkeitsgrad garantieren kann. Diese Feststellung erläutert in der Hauptsache, weshalb die „Staatsferne des Rundfunks“ zu den Grundsätzen zählt, die das Bundesverfassungsgericht wiederholt in seiner Rechtsprechung festgeschrieben hat. Im „*Vierten Rundfunkurteil*“ z.B. hält das BVerfG am „Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks“ fest (vgl. BVerfGE 73, S. 182, 1986), der bereits im „*Dritten Rundfunkurteil*“ verankert wurde, wobei zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme zu stehen habe (vgl. BVerfGE 57, S. 295 und 320, 1981). Aufgrund zahlreicher Anhaltspunkte und Belege, die in der Untersuchung aufgeführt werden (vgl. Kap. 2 und 3), stellt sich jedoch dieses Postulat des BVerfG im medienpolitischen Alltag nicht, denn der intensive *Parteieneinfluss* auf die ö.-r.

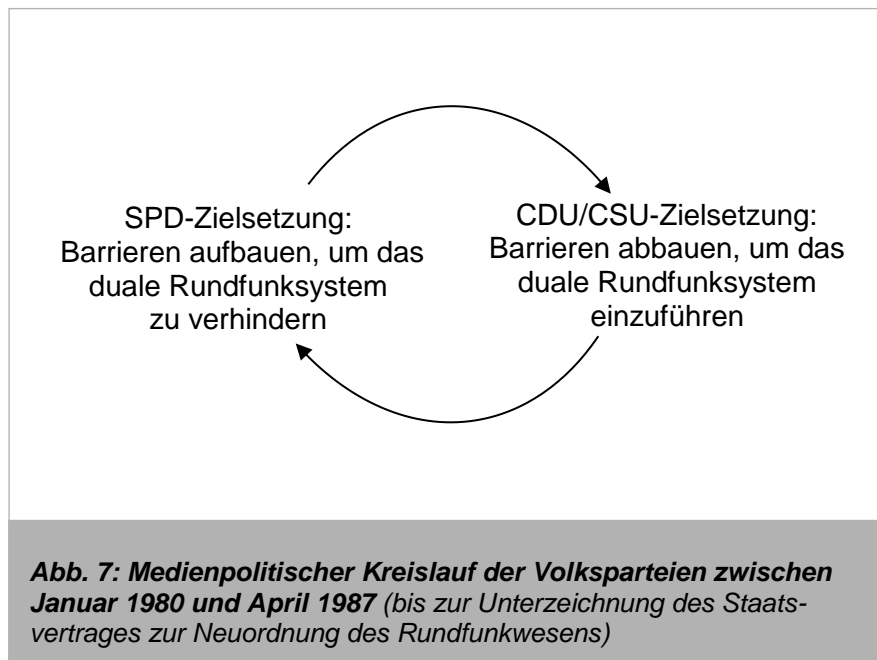
Rundfunkanstalten ist seit Jahrzehnten gängige Praxis.¹ In praktisch-konzeptueller Hinsicht können die Parteien zwischen einem direkten und indirekten Weg wählen, um ihr politisches Anliegen via Meinungsführer der Öffentlichkeit vorzustellen, wobei sie selbst als Präsentator nicht in Erscheinung treten müssen (vgl. Abb. 6). Diese Aufgabe übernimmt dann ein Moderator bzw. Redakteur des Fernsehens, der für eine massenmediale Verbreitung politischer Botschaften sorgt. Gegebenenfalls wird das Anliegen auch durch einen Filmbeitrag erläutert, um diesem ein größeres Gewicht zu verleihen.

Abb. 6: Modell zur Erlangung einer parteipolitischen Meinungsführerschaft via Massenmedium Fernsehen



¹ Vgl. Götz, F.: Statt Staatsferne Parteienproporz. Zur Situation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Nahamowitz, P./Breuer, S. (Hrsg.): Politik – Verfassung – Gesellschaft: Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven. Baden-Baden 1995, S. 322-323.

Konkret auf den Untersuchungsgegenstand bezogen, agierten die beiden großen politischen Lager von 1980 bis 1987 zur Absicherung ihrer machtpolitischen Ansprüche schrittweise zirkulär. Je nach Aktivismus der Gegenseite wurden Barrieren auf- bzw. abgebaut, wie es Abb. 7 pointiert darstellt.



1.7.2 Personalpolitik der Parteien

Die Personalpolitik der Parteien ist darauf fokussiert, innerhalb der Rundfunkanstalten zentrale Schlüsselpositionen zu besetzen bzw. diese gegen Angriffe anderer Parteien zu verteidigen. In diesem Umfeld kommt es zu einem alternierenden Ringen um Besitzstände zwischen Politik und Journalismus. Schatz geht allerdings mit seiner Beurteilung sehr weit, wenn er den politisch-administrativen Führungseliten unterstellt, sie versuchten das Fernsehen „noch stärker als bisher zu instrumentalisieren – bis an die Grenze eines

Staats- oder doch Parteienrundfunks.“² Bei der Einschätzung von Politisierungsdimensionen darf hingegen nicht unberücksichtigt bleiben, dass z.B. ein Tageskommentator in den ARD- bzw. ZDF-Nachrichtensendungen rund zehn Millionen Menschen seine Meinung präsentiert, ohne dass auf dieser Einbahnkommunikationsstraße klar wird, welche sachliche Kompetenz er besitzt und ob er vielleicht ein Parteimitglied ist, dass bei gewissen Problemlagen ideologisch voreingenommen sein kann. In Anbetracht dessen wurde in den 80er Jahren in einer sich wandelnden Rundfunklandschaft die vom Zeitgeist geprägte Qualitätsfrage journalistischer Arbeit häufig gestellt.

Doch weshalb bewegen sich Politik und Journalismus automatisch aufeinander zu? Zwei Gründe scheinen bei diesem sich selbst steuernden, nahezu einstudierten Ablauf von großer Bedeutung zu sein:

- Erstens, dass Politiker bzw. Parteienvertreter den Journalisten regelmäßig und damit auch verlässlich *Informationsstoffe liefern*, die dazu beitragen, z.B. Sendeplätze des Fernsehens zu füllen. Beide Seiten sind auf einen uneingeschränkten Kommunikationstransfer angewiesen.
- Zweitens, dass durch die Nähe zu einer Partei, zu Politikern oder zu Journalisten die *Weichen für die eigene Karriere gestellt werden* können.

Zu 1): Originär betrachtet sind die Politiker bzw. Parteienvertreter zunächst Personen, die mit Informationsstoffen handeln, die idealtypisch betrachtet großen Teilen der

² Schatz, H.: Interessen und Machtstrukturen im Interaktionsfeld von Massenmedien und Politik. In: Schatz, H./Lange, K. (Hrsg.): Massenkommunikation und Politik. Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main 1982, S. 13.

Bevölkerung zugestellt werden sollen. Zum Wissenstransport ist ein Absender auf ein Kommunikationsmittel angewiesen, dessen Mitarbeiter darüber entscheiden, welche Informationen als wichtig und vorrangig oder als vernachlässigbar bzw. gar als unbrauchbar eingestuft werden. Als sogenannter „*Gate Keeper*“ kann ein Journalist im Verlauf des einseitigen Übermittlungsprozesses einen Politiker in seine Grenzen verweisen und, wie Saxer meint, sogar durch Zuteilung oder Verweigerung von Publizität, Verständnis oder Ablehnung disziplinieren.³ In Bezug auf mögliche Folgen räumen Politiker in aller Regel ein, „dass die Meinung von Journalisten bei politischen Entscheidungen als Korrektiv wirken kann.“⁴ Und wer ein Korrektiv fürchtet, verbündet sich im Zweifelsfall mit seinen Kritikern, um eigene Interessen durchzusetzen (z.B. um innerhalb der Parteihierarchie oder des Staatsapparates aufzusteigen), nämlich „[den] Erhalt bzw. [den] Erwerb der Macht für die Organisation, die er vertritt, sowie für sich selbst. Alle seine Handlungen, also auch die Interaktion mit Journalisten, beinhalten zumindest auch diesen Aspekt (vgl. Roth 1987, S. 188).“⁵ Dabei sind mächtige Politiker dem Urteil von Journalisten nicht schutzlos ausgeliefert und es stehen ihnen Alternativen zur Verfügung, die nicht nur durch die Wahl eines „zuverlässigen“ Fernsehsenders und „vertrauenswürdigen“ Journalisten eingegrenzt werden (z: B. feilscht man um die Exklusivität eines Stoffes oder um Einladungen zu politisch-vertraulichen Hintergrundgesprächen). Andererseits

³ Vgl. Saxer, U.: Politiker und Journalisten – Wer diszipliniert wen? In: Bertelsmann Briefe. Gütersloh Mai 1993, S. 15.

⁴ Pfetsch, B.: Strategien und Gegenstrategien – Politische Kommunikation bei Sachfragen. Eine Fallstudie aus Baden-Württemberg. In: Donsbach, W./Jarren, O./Kepplinger, H.M./Pfetsch, B. (Hrsg.): Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Fallstudien und Analysen. Gütersloh 1993, S. 95.

⁵ Jarren, O./Altmeyden, K.-D./Schulz, W.: Parteiintern – Medien und innerparteiliche Entscheidungsprozesse. Die Nachfolge Genschers und die Kür Engholms zum SPD-Kanzlerkandidaten. In: Donsbach, W./Jarren, O./Kepplinger H.M./Pfetsch, B. (Hrsg.): Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Fallstudien und Analysen. Gütersloh 1993, S. 128.

steht und fällt der Handelsverkehr mit dem Phänomen, dass im politischen Alltag zahlreiche Journalisten schnell die Seiten wechseln, wenn aus Siegern Verlierer und aus Verlierern Sieger werden (z.B. nach Wahlen). Mächtige sind für eine Nachricht immer gut, und nur diesen ist ein Platz auf Zeit in der aktuellen Berichterstattung der elektronischen Massenmedien reserviert, denn auch die Öffentlichkeit wartet auf richtungsweisende Informationen ihrer Eliten und nicht auf Interpretationen oder Wunschvorstellungen nachgeordneter Parteienvertreter.

Zu 2): Jeder Journalist befindet sich persönlich in einem Dilemma: Einerseits benötigt er einen direkten Zugang zu der Politik, also eine relativ enge Vertrauensbeziehung, um bedeutende oder gar vertrauliche Informationen aus erster Hand beziehen zu können. Andererseits kann einem Journalisten eine enge Beziehung zum Verhängnis werden, wenn er als reines „Verlautbarungsorgan“ bzw. als „Steigbügelhalter“ der Politik die gewonnenen Informationen verbreitet. Über diese Erkenntnisse hinaus steuern wie in vielen anderen Bereichen der Arbeitswelt laufbahnenorientierte Einflussfaktoren ein Verhältnis der Akteure zueinander. In der Achse Politik-Medien herrscht laut Voigt ein kommunikationsintensives Wechselspiel, das nicht nur auf dem Austausch von Nachrichten basiert: „Dem Journalisten dient der Politiker als Informationsquelle, dem Politiker dient der Journalist als Sprachrohr, beide fördern sich gegenseitig in ihren Karrieren.“⁶ Diese Unterstellung impliziert, dass Medienmacher entgegen ihrem Berufsethos um ihres Aufstiegs willen Politiker „gutberichten“. Dass nicht jeder Journalist automatisch zu einem „Nahestehenden“ und damit „privilegiert“ wird

⁶ Voigt, R.: Die Gesetze der Mediendemokratie. In: Hochschulkurier der Universität der Bundeswehr, Nr. 6. München Oktober 1999, S. 3.

für höhere Aufgaben innerhalb einer Rundfunkanstalt, erkennt Weiss, langjähriger ARD-Koordinator für Politik, Gesellschaft und Kultur, richtig: „Nicht alle, die aufsteigen oder wenigstens was machen wollten, haben sich rangeschmissen bei den partei-eigenen Freundeskreisen, in die die Gremien bald zerfielen, oder an die Funk-Referenten der Bonner Zentralen, die das Abstimmungsverhalten dieser Kreise, auch die Entschlüsse der eigentlich entscheidenden Verwaltungsräte koordinierten.“⁷ „Nicht alle“ meint aber keineswegs, dass es sich um eine Minderheit von Journalisten handelte, die einen Anschluss zu einer Partei suchten, wenn sich eine Gelegenheit zur persönlichen Karriere bot. Unter den Publizisten gab es gewiss auch solche, die eine sachliche Auseinandersetzung mit der Politik vorzogen und sich deshalb als kritische Beobachter zwischen Staat und Gesellschaft bewegten.

Daran, dass ein politischer Druck auf die Medien jeglicher Art ausgeübt „oder subtiler ihre Komplizenschaft“ gesucht wird, lässt Saxer keinen Zweifel und schließt eine heftige Einflussnahme von Parteien bei der Besetzung von Spitzenpositionen und selbst von einfachen Redaktionsstellen keineswegs aus.⁸ Solange Parteien Vertreter in die Aufsichtsgremien entsenden, ist diese Einflussnahme allerdings sachlich begründet, denn „zu den Aufgaben des Rundfunkrates gehören (...) u.a. die Wahl und Abberufung des Intendanten, die Zustimmung zur Berufung der Direktoren und der Hauptabteilungsleiter.“⁹ Doch rechtfertigt es dieser Umstand nicht, die Grundaufgabe eines Rundfunkrates zu ignorieren, der die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten hat.

⁷ Weiss, C.: Wer hat die Parteien ins Haus geholt? In: Bertelsmann Briefe, Mai 1993. Gütersloh 1993, S. 25.

⁸ Vgl. Saxer, U.: Politiker und Journalisten. Wer diszipliniert wen? In: Bertelsmann Briefe, Mai 1993, Gütersloh 1993, S. 18.

⁹ Vgl. z.B. Bayerisches Rundfunkgesetz, Art. 7, Stand: Mai 2005. www.br-online.de.html, Zugriff: 31.12.2005.

1.7.3 Programmkritik als Machtinstrument

Die Parteien beobachten und kritisieren aus massenmedialen, machtpolitischen Aspekten heraus die Informationssendungen des Fernsehens wesentlich stärker als die des Hörfunks oder die Schlagzeilen der Presse. Bei angeblichen Programmverstößen intervenieren sie schnellstmöglich bei den Rundfunkanstalten, im Gegensatz dazu aber nur äußerst selten beim „Deutschen Presserat“ gegen eine Printberichterstattung. Sie wollen mit ihrer Meinungsäußerung neben einer redaktionellen Richtigstellung vorübergehend ein „gutberichtendes“ Klimaumfeld erzielen. Auffällig schlägt sich die Programmkritik der Parteien überwiegend bei Spitzenmeldungen nieder, denn sie scheinen eine „größere Wirkung zu besitzen als die folgenden Beiträge“, wie Kepplinger im Zuge einer Untersuchung der Abendnachrichten von ARD und ZDF im Zeitraum von Januar bis Dezember 1986 registrierte: „Die Fernsehberichterstattung besitzt demnach vor allem dann einen Einfluss auf die Ansichten der Bevölkerung zu einem Thema, wenn bei dem Thema der Anteil von Top-Meldungen hoch ist.“¹⁰ Wenn der Forschungsbefund zutrifft, kann daraus mit Blick auf die eigentliche Kernaktivität – Durchführung von Fernsehwahlkämpfen – folgender Schluss gezogen werden: Gelingt es einem Kandidaten, sein Thema wiederholt und positiv unter den Top-Meldungen zu plazieren, ist mit einem höheren Zustimmungsgrad bei den Zuschauern zu rechnen als wenn ein Thema nachrangig behandelt wird; es kann somit ggf. wahlentscheidend sein.

1.7.4 Macht der Ministerpräsidenten

¹⁰ Kepplinger, H. M./Gotto, K./Brosius, H.B./Haak, D.: Der Einfluss der Fernsehnachrichten auf die politische Meinungsbildung. Freiburg im Breisgau/München 1989, S. 136.

Wie machtpolitisch ernst die Massenkommunikationssysteme genommen werden, lässt sich allein schon daraus ableiten, dass neben dem Bundeskanzleramt die *Ministerpräsidenten und ihre Staatskanzleien Rundfunk- und Medienpolitik betreiben* und nicht hierarchisch nachgeordnete Ressorts oder Behörden. Dieser Befund führt zur Frage nach dem Grund für eine direkte Anbindung der Medienpolitik an den jeweiligen Regierungschef, der in vielen Fragen als „Letztentscheider“ fungiert. Eindeutig ist die öffentliche Weitergabe von Informationen sowie die Kontrolle über ihre Multiplikatoren (wie Pressesprecher) und über öffentlich-rechtliche Gremienvertreter „Chefsache“, weil es um ideologisch-strategische Positionen und Inhalte geht, die – provokant formuliert – die Karriere eines Regierungschefs jederzeit fördern bzw. beenden können.

Betrachtet man einschlägige Arbeiten und die Ergebnisse meiner Untersuchung, so war es innerhalb der Parteienlandschaft niemals strittig, weshalb Spitzenpolitiker zuvorderst den Arbeitsbereich Medien für sich beanspruchen: „In der Medienpolitik geht es (...) um die Durchsetzung von Werten und Zielen im Bereich der öffentlichen Kommunikation (...) Aber es wäre gewiss blauäugig, wenn man ausklammern wollte, dass Medienpolitik auch ein Teil Machtpolitik ist.“¹¹ Wenn es um konkrete Wettbewerbsvorteile beim Streben um politische bzw. staatliche Meinungsführerschaft geht, zweifeln Autoren wie Apel keinesfalls daran, dass die Akteure Medienpolitik als machtpolitische Dimension betrachten.¹²

¹¹ Wilke, J.: Durchbruch zum Fortschritt. Die Medienpolitik der Ära Kohl, PM 41 1/2004, Sonderdruck Konrad-Adenauer-Stiftung. St. Augustin 2004, S. 37.

¹² Vgl. Apel, H.: Die deformierte Demokratie: Parteienherrschaft in Deutschland. Stuttgart 1991, S. 61.

Den Vorsitz der *Rundfunkkommission*¹³ der Ministerpräsidenten haben traditionell die Regierungschefs von Rheinland-Pfalz inne. Im Untersuchungszeitraum waren es Bernhard Vogel (von 1976 bis 07.12.1988) und Carl-Ludwig Wagner (ab 08.12.1988 bis 20.05.1991).

1.7.5 Macht der Rundfunkgremien

Die Forderung aus Teilen der Politik, Publizistik und Wissenschaft nach Staatsferne und parteipolitischer Distanz in den Aufsichtsgremien des Rundfunks beschäftigt seit Jahrzehnten die Medienpolitik (u.a. beim sogenannten „Adenauer-Fernsehen“¹⁴) und belegt in der Praxis, „dass – je nachdem, wen man der ‚Staatsbank‘¹⁵ zuordnet – bis zu 50% der Mitglieder der Rundfunkräte aus dieser Sphäre stammen.“¹⁶ Bei einem derart hohen, womöglich mehrheitsfähigen Prozentsatz stellt sich nolens volens die Frage, inwieweit der Rundfunk insgesamt bzw. einzelne Anstalten bereits von einer ‚Staatsbank‘ beherrscht werden. Sollte diese Überlegung zutreffen, müsste das Bundesverfassungsgericht einschreiten, denn dieses fordert – abgeleitet aus Art. 5 GG – einen dezentralen, staatsfreien Rundfunk.¹⁷ Grundsätzlich ist jedoch

¹³ Die Rundfunkkommission erarbeitet für die Konferenzen der Ministerpräsidenten die Beratungsvorlagen (z.B. innerhalb des Untersuchungszeitraumes eine Vorlage zu den Kabelpilotprojekten für die erste Sitzung am 28./29.02.1980).

¹⁴ Die Bundesregierung Adenauer verabschiedete am 30.09.1959 einen Entwurf für ein Bundesrundfunkgesetz, wonach eine staatsnahe Anstalt „Deutschland Fernsehen“ errichtet werden sollte. Aufgrund massiver Proteste (Ministerpräsidenten der Länder, SPD, Kirchen usw.) wurde die gesetzliche Regelung im Jahr 1960 zurückgestellt und nicht mehr verfolgt.

¹⁵ Bei der Zusammensetzung ö.-r. Rundfunkräte lässt sich eine historisch überlieferte Systematik ausmachen: Neben der ‚Staatsbank‘ (Regierungsmitglieder, Parlamentarier, Beamte; inwieweit Parteienvertreter dieser Bank zuzurechnen sind, ist umstritten) formieren Bürgerbank (nicht den Verbänden zuzuordnende Bevölkerungsgruppen), Kulturbank (Vertreter aus Publizistik, Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur) und Verbändebank (Vertreter des Verbandswesens; zumeist die größte Gruppe).

¹⁶ Schulz, W.: Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12, Hamburg Juni 2002, S. 5.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 12, 1961, S. 205-206 (S. 263-264); BVerfGE 31, 1971, S. 314 (S. 329).

laut BVerfG die Beteiligung von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien zulässig¹⁸, zumal Parteien zu den gesellschaftlich relevanten Gruppen zählen, die den Meinungsbildungsprozess einer Demokratie gewährleisten sollen: „Die politischen Parteien sammeln die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus und formen sie zu Alternativen, unter denen die Bürger auswählen können (...) Deshalb ist die Mitwirkung der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes notwendig auch auf eine gezielte Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Sinne der von ihnen entwickelten und vertretenen politischen Auffassungen gerichtet.“¹⁹

Allerdings weist Meyn umgekehrt auf die politischen Hürden hin, die den Massenmedien bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege stehen, u.a. „die Möglichkeit der Parteien und Interessengruppen, über die Rundfunkgremien auf Personalpolitik und Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalten einzuwirken.“²⁰ Dass die Medien an dieser Einflussnahme schon seit langem nicht unschuldig beteiligt sind, betonte Herzog in seiner Rede während der „31. Mainzer Tage der Fernsehkritik“ und unterstellte dabei eine übermäßige Orientierung an den politischen Spielregeln.²¹

Von hoher praxisrelevanter Bedeutung ist, dass die Parteien in den ARD-Aufsichtsgremien (insbesondere in den Rundfunkräten) und im ZDF-Fernsehrat einen zumeist durchsetzungsfähigen Stellenwert besitzen. Beim ZDF sind die Parteien neben Vertretern des Bundes, der Länder, der Kirchen und weiterer gesellschaftlicher Gruppen innerhalb der Gremien

¹⁸ Vgl. BVerfGE 73, 1986, S. 118 und S. 165.

¹⁹ BVerfGE 60, 1982, S. 67.

²⁰ Meyn, H.: Massenmedien in Deutschland. Konstanz 2001, S. 309-310.

²¹ Vgl. Herzog, R.: Rede während der Mainzer Tage der Fernsehkritik. In: Süddeutsche Zeitung. München 13.05.1998, S. 19.

entsprechend dem Stärkeverhältnis im Bundestag vertreten. Bei den Landesrundfunkanstalten ergibt sich ein Stärkeverhältnis analog zu den Abgeordnetensitzen in den jeweiligen Landtagen (Sitzverteilung nach d'Hondt²²). Man kann geteilter Meinung über eine „angemessene“ parteipolitische Repräsentanz sein, doch ist es sogar Usus beim ZDF, dass hochrangige Politiker wie die Generalsekretäre der Parteien oder Minister aus Bund und Ländern zu den Mitgliedern der Aufsichtsgremien zählen. In diesem Zusammenhang kritisiert Mahrenholz, seinerzeit Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichtes, das Proporzgerangel im ö.-r. Rundfunk: „Minister, Staatssekretäre, Parteifunktionäre und Abgeordnete gehörten nicht in die Rundfunkgremien (...) Niemand könne Richter in eigener Sache sein.“²³ Im Konfliktfall würde der Freiraum des ö.-r. Rundfunks definiert durch die Stärke politischer Einflüsse, Drohungen, Druck-versuche etc.

Seit Gründung der ö.-r. Fernsehanstalten beraten sich ihre Gremienmitglieder *in politischen Neigungsgruppen*, zu meist im Vorfeld der Rundfunkratssitzungen. Bei diesen außerordentlichen Zusammenkünften, eingeteilt in sogenannte konservativ (CDU/CSU) oder sozialdemokratisch orientierte (SPD) Freundeskreise, werden häufig wichtige programmliche oder personelle Vorentscheidungen getroffen. Darunter fallen etwa die Wahl von Führungskräften und Etatfragen, aber ebenso Rügen an Sendebeträgen. Zu den Freundeskreistreffen stoßen auch sogenannte „*graue*“ *Vertreter*, die aus dem Kreis der „*gesellschaftlich relevanten Kräfte*“ stammen und keiner Partei angehören müssen, sich aber einem der beiden Lager zurechnen lassen. Wer oder was

²² Benannt nach einem mathematischen Verfahren, das der belgische Mathematiker Viktor d'Hondt 1882 entwickelt hat.

²³ Mahrenholz, E. G.: Rede zum Festakt anlässlich des 40jährigen Bestehens des Süddeutschen Rundfunks in Stuttgart. In: Verfassungsrichter kritisiert Proporzgerangel im Rundfunk. Dpa bas 345 pl 201. Stuttgart 10.06.1989, S. 1.

sind „gesellschaftlich relevante Kräfte“? Bundesweit gesehen zählen dazu innerhalb der ARD-Rundfunkratsgremien etwa neben den Kirchen, Gewerkschaften und Abgeordneten der VdK/Reichsbund (WDR), die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (HR), der Haus- und Grundeigentümerversammlung (NDR), die Vereinigungen der Opfer des Stalinismus (MDR) oder „Rat und Tat Zentrum für Schwule und Lesben“ (RB). Dagegen sind Großorganisationen wie der „ADAC“ oder der „Bundesverband Deutscher Gartenfreunde“ nirgendwo in den Rundfunkgremien vertreten, obwohl sie mit ihren Millionen von Mitgliedern einen Anspruch auf Repräsentation ableiten könnten. Wie äußert sich die Rechtsprechung zu dieser Problematik? Das BVerfG sagt zur Nominierung gesellschaftlich relevanter Kräfte in seinem „Zweiten Fernsehurteil“ lediglich, die „verschiedenen weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen sind zu berücksichtigen.“²⁴ Eine klare Definition, ob beispielsweise eher Naturschutzverbände statt Flüchtlingsorganisationen dazu zählen, überlässt das Gericht der Politik in Bund und Ländern, wobei die Relevanz aus dem Programmauftrag des jeweiligen Senders abgeleitet sein sollte. So plausibel vordergründig der höchstrichterliche Hinweis sich auch anhören mag, Kepplinger und Hartmann weisen in einer empirischen Untersuchung über Kontrollgremien nach, dass Rundfunkräte weitgehend mit Interessenvertretern besetzt sind, die einem parteipolitischen Freundeskreis angehören.²⁵ Dies führt bei Machtdemonstrationen/Abstimmungen innerhalb der Gremien dazu, dass die parteiunabhängigen „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ oftmals eine entscheidende Rolle innehaben. Sie

²⁴ BVerfGE 31, 1971, S. 327.

²⁵ Vgl. Kepplinger, H. M./Hartmann, T.: Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung. Frankfurt am Main 1989, S. 98.

können Minderheiten zu Mehrheiten verhelfen oder vermeintliche Mehrheiten gefährden.

1.7.6 Macht und neue elektronische Medien

Die Geschichte der neuen elektronischen Medien zeigt, dass analog zum ö.-r. Rundfunk gleichfalls die Parteien und Kommunikationskräfte (hauptsächlich Journalisten) macht- und interessenstrebend miteinander verzahnt waren: „Mit dem Wettbewerbsrundfunk, für den Medienpolitiker und Medienjuristen die täuschend wohlklingende Bezeichnung ‚duales Rundfunksystem‘ propagieren, kehrte die ‚Macht‘, zumindest als latenter Herrschaftsverdacht, wieder ins kommunikationspolitische Vokabular zurück.“²⁶ Nicht nur in Zeiten der Ermittlung des Finanzbedarfs der ö.-r. Rundfunkanstalten²⁷ oder beim Erwerb von Sportübertragungsrechten prallten und prallen die politisch handelnden Anhänger der Rundfunksysteme aufeinander: „Die Auseinandersetzung um die neuen Medien trägt bei uns Züge eines Glaubenskrieges. Medienpolitik droht umzuschlagen in Machtpolitik. Was darauf hinweist, dass in erheblichem Maße auch die Verteidigung von Interessen auf dem Spiele steht, was zunächst gar nichts Schlechtes, sondern nur etwas Festzustellendes ist.“²⁸

Dass die Parteien und sogenannten „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ über eine Hintertür auch bei den Privaten Einflussmöglichkeiten besitzen, wird durch die Gremien-

²⁶ Lerg, W. B.: Medienmacht und Politik. In: Wittkämper, G. W. (Hrsg.): Medien und Politik. Darmstadt 1992, S. 16.

²⁷ Den Landesrundfunkanstalten und dem ZDF wurde für die Programmbetriebung eine Finanzausstattung in Form einer Rundfunkgebühr zugestanden. Die „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF)“ prüft den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf und spricht eine Empfehlung (Berichterstattung mindestens alle zwei Jahre) gegenüber den Regierungschefs der Länder aus. Die Landtage beraten letztlich die KEF-Empfehlung und beschließen eine eventuelle Erhöhung der Gebühr.

²⁸ Vogel, B.: Wird Medienpolitik Machtpolitik? Ein Plädoyer für Pilotprojekte – Die Möglichkeiten der Medienvielfalt müssen ausprobiert werden. In: Die Zeit, Hamburg 30.05.1980, S. 16.

zugehörigkeit der Volksvertreter mit Sitz und Stimme in den Landesmedienanstalten belegt. Zwar können sie keine Personalentscheidungen steuern (wie beim binnenpluralistisch organisierten ö.-r. Rundfunk), stimmen aber über die Vergabe von privatrechtlichen Sendelizenzen, Kabelplätze und Programmverstöße ab.²⁹ Hinter der Aufgabenbeschreibung verbirgt sich durchaus einmal eine prinzipielle Möglichkeit, „genehme“ Privatsender vorrangig zu behandeln. Eine kritische Anmerkung kommt hinzu: Kennzeichnend war im Untersuchungszeitraum, dass zahlreiche Medienreferenten der Staatskanzleien zu Geschäftsführern der Landesmedienanstalten berufen wurden. Eine politische Nähe zu ihren ehemaligen Dienstherrn konnte demnach nicht prinzipiell ausgeschlossen werden.

1.7.7 Kontrollaufsicht: Medienrat auf Bundesebene

Die Medienlage in Deutschland ist mit dem Aufkommen neuer und ausländischer Rundfunkanstalten wesentlich komplexer geworden, wobei das föderalistische Kontrollsystem mit seinen weitgehenden Eigenständigkeiten diesem Umstand nicht gerecht wird. So bemängelt Mai naheliegend, dass die Aufsichtsorgane der Neuen Medien überfordert sind: „Inzwischen zeigt sich aber, dass die 15 Landesmedienanstalten in Deutschland, die in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) zusammengeschlossen sind, diesen Aufgaben immer weniger gewachsen sind (...) Auf der Liste der Reformvorschläge stehen – neben der Abschaffung der Landesmedienanstalten – die Errichtung eines Medien-

²⁹ Im ö.-r. Rundfunk wird die gesetzlich festgeschriebene Meinungsvielfalt – und damit der Schutz der freien Meinungsbildung nach Art. 5 I GG - durch Vertreter gesellschaftlicher Gruppen in den Aufsichtsgremien von innen heraus sichergestellt (bei dem binnenpluralistischen Modell existiert ein Recht auf Selbstverwaltung). Bei dem außenpluralistischen Modell (z.B. bei Privatsendern) wird davon ausgegangen, dass durch den allgemeinen Wettbewerb der Meinungen insgesamt eine Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit erzielt wird.

rates, einer Kartellbehörde für Medien und die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für alle Medien.“³⁰

Der Autor forderte bereits 1987 einen „*Medienrat auf Bundesebene*“, um einen ordnungspolitischen Ausweg aus der ungenügenden Kontrollaufsicht der Neuen und grenzüberschreitenden Medien anzubieten:³¹ „Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem ‚Vierten Rundfunkurteil‘ vom 4. November 1986 den Umfang der modernen Massen-kommunikation – vor allem die letzten Entwicklungen der 80er Jahre, und zwar die Satelliten- und Kabeltechnik, Bildschirm-text, Videotext und die Video- und Digitaltechniken – juristisch als existent berücksichtigt, jedoch zugleich darauf aufmerksam gemacht, dass die Kontrollaufsicht über die Neuen Medien noch in weiteren Rechtsurteilen festgelegt werden muss (...) Bis heute stehen wir auch vor dem Problem, dass die Kontrollarbeit weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit stattfindet und eine Rückkoppelung mit den Betroffenen bzw. Beschwerdeführern nahezu öffentlichkeitsfern geführt wird (...) Allerdings wird in naher Zukunft nicht mehr allein mit den bekannten Modellen der Kontrolle gearbeitet werden können, da sich durch die Neuen Medien die Kommunikationslandschaft gewaltig gewandelt hat und sich nicht nur die Zahl der Informationsquellen erheblich erweitern wird, sondern auch die Mediensysteme zusammenarbeiten bzw. sich miteinander vermischen werden. Deshalb erscheint es mir wichtig und als Gebot der praktischen Vernunft, dass eine neue medienübergreifende unabhängige sowie bundesweite Einrichtung zur Selbstkontrolle aller Medien eingerichtet wird (der Medienrat), damit die Bürger, die sich in ihren Rechten von

³⁰ Mai, M.: Medienpolitik – Genese und Ausdifferenzierung eines Politikfeldes. www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/sowi/lehrbeauftragte/mai. Zugriff: 20.04 2005, S. 12-13.

³¹ Hermanni, A.-J.: Modell der Zukunft: der Medienrat. In: Hermanni, A.-J.: Die Meinungsmacher – Gleichschaltung der Meinungen oder Information durch die Medien? Neuhausen-Stuttgart 1988, S. 87-94.

einem Medium beeinträchtigt fühlen, sich an eine zentrale Beschwerdeinstanz wenden können (...).“