

Kommentare

Götz Frank

Rundfunk in den neuen Bundesländern: Vom Partei- zum Parteienrundfunk

Die Ordnung einer zunächst revolutionären Situation durch das parteipolitische Kalkül

Im Sommer 1991, ein halbes Jahr vor dem durch Art. 36 des Einigungsvertrages gesetzten Endpunkt der Abwicklungsperiode des Rundfunksystems der ehemaligen DDR, haben auf dem 9. wissenschaftlichen Gespräch des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zwei Autoren sehr unterschiedlicher Provenienz zur rundfunkpolitischen Entwicklung in den neuen Bundesländern von den verpaßten oder vertanen Chancen gesprochen. Peter Schiwy sprach unter dem Titel »Verpaßte Chancen – neue Sender in alten Schuhen« unter anderem davon, daß viele Berater aus dem Westen wie »Kolonisatoren des Positiven« in den Osten strömten, mit vorgefaßten juristischen Meinungen, und daß die Chance zu einem Neubeginn nicht genutzt wurde¹. Christoph Singelstein, der andere Referent, entwickelte unter dem Titel »Eine Chance für unsere Demokratie wurde vertan« sieben kritische Thesen zur Entwicklung des Rundfunkwesens nach der Wende². Ging es Schiwy vor allem darum, daß Gestaltungsmöglichkeiten der Rundfunkorganisation im öffentlichen und privaten Bereich in dem vom Bundesverfassungsgericht weit gesteckten Rahmen trotz der durchaus nicht nur positiven Erfahrungen mit den alten Organisationsformen der alten Bundesländer gescheut wurden, so setzte Singelstein seinen Akzent auf die Beendigung eines selbstbestimmten Demokratisierungsprozesses im Rundfunk mit Inkrafttreten des Einigungsvertrages. Mit der Aufnahme der Tätigkeit des Rundfunkbeauftragten habe der interne organisatorische und inhaltliche Reformprozeß an Schwung verloren, sei sogar zum Erliegen gekommen. Dies, obgleich den bei Funk und Fernsehen Tätigen der Eindruck vermittelt worden sei, als habe der Demokratisierungsprozeß nicht schon zum Jahreswechsel 1989/90 begonnen, sondern erst mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages.

Trotz der unterschiedlichen Akzente, die diese beiden Referenten bei ihren Thesen von den verpaßten Chancen setzten, hatten sie doch eines gemeinsam: Beide hatten gerade einen Intendantenposten in Zeiten des politischen Umbruchs verloren oder waren doch zumindest dabei, diesen Intendantenposten zu verlieren. Kurz nach dem Regierungswechsel in Niedersachsen im Mai 1990, nach dem alle Regierungschefs der Länder des Norddeutschen Rundfunks der Partei angehörten, der Peter Schiwy nicht angehörte, mußte er seinen Platz einem Nachfolger räumen, dem diese Unstimmigkeit nicht vorzuwerfen war³. Christoph Singelstein verlor 1991 seinen Posten als geschäftsführender Intendant des Ostberliner Funkhauses, da die Abwick-

1 Peter Schiwy, Verpaßte Chancen – Neue Sender in alten Schuhen, in: Walter Mahle (Hrsg.), Medien im vereinten Deutschland (AKM-Studien, Bd. 37), München 1991, S. 35 ff.

2 Christoph Singelstein, Eine Chance für die Demokratie wurde vertan. 7 Thesen zur Entwicklung des Rundfunkwesens nach der Wende, in: Walter Mahle (FN 1), S. 53 ff.

3 Vgl. dazu die auf der 68. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit im Okt. 1990 erhobene Kritik, s. dazu meinen Bericht: Medienstruktur und Medienrecht in der DDR, in: Publizistik 1991, S. 110 ff.

lung in dem Jahr nach Art. 36 Einigungsvertrag abgeschlossen werden mußte. Die Intendantenpositionen in den neuen Anstalten wurden bekanntlich mit Westimporten besetzt. Bereits zum Zeitpunkt, als Christoph Singelnstein sein Referat in Bonn halten ließ (wegen der sich überschlagenden Entwicklung konnte er persönlich gar nicht erscheinen), mußte für ihn auch klagewesen sein, daß an eine Fortsetzung seiner Intendantur nicht zu denken war⁴.

Ist also die These von den verpaßten oder vertanen Chancen ein Vorwurf, der von den Enttäuschten erhoben wurde, von denen also, die die Zeiten des politischen Umbruchs nicht weiterbrachte, sondern – jedenfalls im öffentlich-rechtlichen Rundfunk – eher zurückwarf? Gab es überhaupt besondere Chancen für eine rundfunkpolitische Entwicklung in der ehemaligen DDR, die über den Standard der alten Bundesländer hinauswies, oder erscheint es nicht eher angebracht, zufrieden damit zu sein, daß das bewährte Rundfunkrecht der alten Bundesrepublik bereits nach einer so kurzen Übergangsphase siegreichen Einzug in die neuen Bundesländer fand?

Um diese Frage beantworten zu können, erscheint der Blick zurück in die Zeit vor der Wende, also die Zeit des SED-Parteirundfunks ebenso notwendig wie der Rückblick auf den Rundfunk des Runden Tisches, der Rückblick auf den Übergangsrundfunk in der »Ära Mühlfenzl«, den man als »kolonisierten Rundfunk« und schließlich der Anblick des entstandenen Rundfunks, den man in bewußter sprachlicher Poinrierung als den »Parteienrundfunk« bezeichnen könnte.

I. Die Zeit des Parteirundfunks

In der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands ging die Phase des Parteirundfunks fast nahtlos von der Ära des nationalsozialistischen Staatsrundfunks in die sozialistische Nutzungsphase über. Bereits am 21. 12. 1945 wurde der damalige Deutsche Demokratische Rundfunk der deutschen Zentralverwaltung für Volksbildung unterstellt. Nach Schaffung der Staatlichkeit der Deutschen Demokratischen Republik wurde am 14. 8. 1952 die bis dahin bestehende Generalintendanz des Rundfunks aufgelöst und ein staatliches Rundfunkkomitee beim Ministerrat der DDR gebildet. Am 4. 9. 1968 beschloß der Ministerrat der DDR die Bildung zweier selbständiger Einrichtungen für Rundfunk, also die Aufteilung in ein staatliches Komitee für Rundfunk beim Ministerrat der DDR und ein staatliches Komitee für Fernsehen beim Ministerrat der DDR⁵. Der Staatsrundfunk der DDR war ein einparteienstaatlicher Rundfunk, der inhaltlich und personell dem Parteiapparat der SED unterworfen war. Medienpolitik wurde durch die Abteilung Agitation und Propaganda des Zentralkomitees der SED gesteuert. Diese Steuerung reichte bis in die konkrete Bestimmung von Themen hinein, ja sogar in die Formulierungen, wie sie etwa in der Nachrichtensendung »Aktuelle Kamera« zu erscheinen hatten, ließ jedoch auch unterschiedliche Zugriffsintensitäten zu: »Der Dirigismus reichte bis in einzelne Redaktionen, je nach Bedeutung des entsprechenden Mediums. So stand zum Beispiel das Fernsehen und hier insbesondere die Nachrichtensendung »Aktuelle Kamera« viel stärker im Mittelpunkt der Parteizentrale als der Hörfunk. Die visuelle Vermittlung der Politik der SED-Führung hatte einfach einen höheren Stellenwert. Das

⁴ Die Besetzung der Schlüsselpositionen beim Mitteldeutschen Rundfunk erfolgte bereits im August 1991. Vgl. Charlotte Streul, Zum Stand der Neuordnung des Rundfunkwesens in den neuen Bundesländern, in: Deutschland Archiv 1991, S. 1073 ff., S. 1081 f.

⁵ Rainer Kabel, Hans-Jürgen Kupka, Der Rundfunk in der DDR, in: SFB (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch. Materialien zur Entwicklung von Hörfunk und Fernsehen in der ehemaligen DDR im Jahr 1990 (SFB Werkstattheft 19), Berlin 1991, S. 6 ff.

gesprochene Wort, zumal in Nachrichtensendungen, ließ sich da eher in erwünschte Bahnen lenken. Ständig wurden Listen mit Themen erarbeitet, die entweder gar nicht behandelt werden durften oder besonders zu berücksichtigen waren. Journalismus war so ausnehmend parteipolitisch ausgerichtet.«⁶

II. Der Rundfunk des Runden Tisches

Man hatte seine Erfahrungen mit der staatlichen und parteiischen Einflußnahme auf die Medien weitaus eindrücklicher gewinnen können, als dies der gesamtdeutschen Erfahrung aus der Zeit des Goebbels-Rundfunks möglich war. Deswegen gehörten die Forderungen nach Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit im Herbst 1989 schon früh zu den Themen der großen Demonstrationen; sie tauchten am 9. 10. 1989 in Leipzig auf und waren Gegenstand der Kundgebung am 4. 11. 1989 auf dem Alexanderplatz, auf dem es ganz wesentlich um Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit ging⁷. Die DDR-Journalisten waren zwar nicht Wegbereiter dieser Entwicklung, einige von ihnen nutzten aber mehr und mehr die neugewonnenen Freiräume, gründeten kleinere, meist lokalgebundene, oppositionelle Zeitungen⁸. Sie trugen vor allem aber zur rechtlichen Fixierung der medienrechtlichen Veränderungen bei. Bei der Kundgebung am 4. 11. 1989 auf dem Alexanderplatz waren es neben Künstlern und Kulturschaffenden auch Journalisten und Publizisten, die die Ausarbeitung eines Mediengesetzes zur Forderung erhoben⁹.

Durch Ministerratsbeschluß vom 21. 12. 1989 wurde der Justizminister beauftragt, ein neues Mediengesetz zu erarbeiten. Die dafür eingesetzte Mediengesetzgebungskommission bestand aus Vertretern der am Runden Tisch mitwirkenden Parteien und Vereinigungen, der Kirchen, Kultur- und Kunstinstitutionen, der Berufsverbände sowie der Regierung. Dies war der Beginn des Rundfunks des Runden Tisches.

Am 9. 1. 1990 wurde der DDR-Fernsehrat gebildet, der zunächst noch unter dem Namen »Runder Tisch beim Fernsehen der DDR« fungierte; am 12. 1. 1990 fand die Konstituierung des DDR-Hörfunkrates statt¹⁰. Am 5. 2. 1990 kam es dann zum Beschluß der Volkskammer über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit und auf Vorschlag des Runden Tisches zur Bildung eines Medienkontrollrates, der »zur Sicherung der Durchführung dieses Beschlusses«, also als eigens geschaffenes Instrument zur Begründung von Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit ins Leben gerufen wurde. Die Generalintendanten von Rundfunk und Fernsehen sowie der Generaldirektor von ADN waren aufgrund dieses Beschlusses vom Ministerpräsidenten zu berufen und vom Medienkontrollrat zu bestätigen. Diese drei Leiter des immer noch staatlich gelenkten Mediensystems der DDR waren im übrigen dem Medienkontrollrat berichtspflichtig¹¹. Aufgrund des Beschlusses der Volkskammer hatten sich die Medien Statuten zu geben, die die demokratische Mitbestimmung der journalistischen und künstlerischen Mitarbeiter

⁶ Edith Spielhagen, Hörfunk nach der Wende aus der Sicht des Aufsichtsgremiums, in: Dieter Kopetz (Hrsg.), Perspektiven für die Medien in den neuen Bundesländern, Münster, Hamburg 1991, S. 17 ff. Vgl. dazu auch Karola Wille, Medienrecht in der DDR – Vergangenheit und Gegenwart, in: ZUM 1991, S. 15 ff.

⁷ Spielhagen (FN 6), S. 20.

⁸ Wolfgang Hoffmann-Riem, Die Entwicklung der Medien und des Medienrechts im Gebiet der ehemaligen DDR, in: AJP 1991, S. 472 f.

⁹ Spielhagen (FN 6), S. 21.

¹⁰ Näher: Spielhagen (FN 6), S. 21.

¹¹ Gerhild Schulzendorf, Medienentwicklung aus der Sicht des DFF-Fernsehrates, in: Dieter Kopetz, Perspektiven (FN 6), S. 30 ff.

regeln sollten, vor allem hatten sie aber gesellschaftliche Räte zu bilden, also für eine pluralistische Binnenstruktur zu sorgen¹².

Der DFF gab sich am 23. 5. 1990 auf dieser Grundlage ein Statut¹³, das mit kleineren Änderungen dann am 28. 5. 1990 im Medienkontrollrat angenommen wurde¹⁴. Das DFF-Fernsehstatut, das sicherlich wichtigste Ergebnis dieses Prozesses, hat eine demokratische Binnenstruktur geschaffen, die sich nicht nur weitgehend mit den demokratischen Binnenstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der alten Bundesrepublik messen lassen konnte; es ging sogar in mancherlei Hinsicht darüber hinaus. Denn seit langem befindet sich der vom Bundesverfassungsgericht angeordnete bundesdeutsche Binnenpluralismus in den alten Bundesländern in einer festgefahrenen Situation und kann sich nur mit Mühe der seit Jahren erhobenen Vorwürfe erwehren, er sei im Grunde zu seinem System des Parteienproporz verkommen¹⁵. Die Möglichkeiten, aus diesem Dilemma herauszukommen, sind begrenzt, da über neue Wege immer Angehörige der politischen Organisationen zu entscheiden haben, denen dadurch liebgeordnete Einflußmöglichkeiten geschmälert werden könnten.

Die DDR befand sich hier in einer anderen Situation. Die Vertreter des Runden Tisches wollten in der Aufbruchsituation im Herbst und Winter 1989/90 nicht einfach die Anlehnung an das Modell der Bundesrepublik suchen. Sie wollten nach den zurückliegenden Erfahrungen mit einem staatlich beherrschten Rundfunk in der Zeit des demokratischen Neuanfangs auch den Versuch machen, aus den in der Bundesrepublik gemachten Fehlern, die ja in den einschlägigen Fachzeitschriften nachzulesen waren, zu lernen und es etwas besser machen. Der Ernsthaftigkeit der Suche nach einem demokratischen Weg in einer revolutionären Phase wird gerade im Medienbereich nicht Rechnung getragen, wenn man unterstellt, den Medienpolitikern des Runden Tisches sei es nur um ein Plagiat des bundesdeutschen Medienrechts gegangen.

Betrachtet man auf diesem Hintergrund das Statut des DFF, so knüpfte dies zunächst zwar einmal an den bundesdeutschen Binnenpluralismus an. Es wurde ein Fernsehrat geschaffen mit Vertretern aus insgesamt 49 Gruppen, zu dem etwa die Kirchen, die Gewerkschaften, die Unternehmerverbände, Journalistenverbände, Schriftstellerverbände usw. gehörten, also im Grunde eine ähnliche gesellschaftliche Repräsentanz, wie wir sie in unseren öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch kennen. Korrektive zum bundesdeutschen Recht setzte aber das DFF-Statut gegenüber der Intendantenverfassung: Dies geschah insbesondere durch die Einrichtung eines Programmausschusses mit ausgeprägten Mitgestaltungsrechten, die über das bundesdeutsche Recht deutlich hinausgingen. Zwar kennt auch der NDR einen Programmausschuß, seine Kompetenzen sind aber im wesentlichen auf die Kontrolle global umrissener Programmgrundsätze beschränkt. Dagegen sah das DFF-Statut eine ständige Beobachtung und Beratung der Intendanz in Programmfragen vor. Das Konzept war also auf die inhaltliche Mitwirkung an der Programmgestaltung ausgerichtet. Auch waren die Mitbestimmungsrechte bei der Berufung der dem Inten-

12 Beschluß der Volkskammer über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit, vom 5. Febr. 1990 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Nr. 7 vom 12. Febr. 1990, Seite 39 f.), abgedruckt in: Peter Schwy, Walter J. Schütz (Hrsg.), Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Neuwied, Frankfurt 1990, S. 185 ff., Ziffer 12.

13 So Ziffer 13 des zitierten Beschlusses.

14 Schulzendorf (FN 11), S. 31. Entgegen Schulzendorf kann man den von der Volkskammer verabschiedeten Beschluß vom 5. Febr. 1990 zumindest als eine Art Vorschaltgesetz ansehen, so daß er auch als Rechtsgrundlage ausreichend war; ähnlich Schwy/Schutz (FN 12), S. 185 und Kopetz (FN 6), S. 15.

15 Vgl. dazu meinen Beitrag »Mediatisierte Politik und das Gebot der Staatsferne«, in: Frank E. Bockelmann (Hrsg.), Medienmacht und Politik (AKM-Studien, Bd. 30), Berlin 1989, S. 179 ff.

danten unterstellten Anstaltsleitung besonders prägnant ausgeprägt. Mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit konnte die Bestätigung versagt werden. Andererseits war die Stellung des Generalintendanten gegenüber dem Fernsehrat dadurch gestärkt, daß seine Abwahl nur aus wichtigem Grund und mit der Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der Mitglieder des Fernsehrats möglich war. Man hat also deutlich nach Wegen gesucht, einerseits die Position des Intendanten zu stärken, um ihn aber andererseits betont in den binnenpluralistischen Diskurs einzubeziehen. Daher ist der Versuch, die binnenstrukturelle Stabilität zu stärken, sicherlich auch für unsere Rechtsentwicklung von Interesse, denn sie steht unter dem exogenen Patronat der Parteien über die Medienfreiheit¹⁶.

Vielfaltserzeugung durch die Schaffung von Multipolarität verfolgte der Statutengeber des DFF aber auch mit der Einrichtung einer inneren Rundfunkfreiheit. Nach Ziffer 33 des Statuts hatten die öffentlichkeitswirksamen Mitarbeiter des DFF das Recht, die Ausarbeitung des Materials zu verweigern, wenn Themenstellung und Auftrag ihren persönlichen Überzeugungen widersprach, wenn dabei das Ausgewogenheitsgebot nicht geachtet wurde. In der Tat kann eine Stärkung der Position derjenigen, die den Auftrag des Rundfunks, Medium und Faktor der Meinungsbildung zu sein, primär erfüllen, ebenfalls ein brauchbares Mittel sein, um den von außen auf die Rundfunkanstalten einwirkenden Parteieneinfluß abzuschwächen. Es sind ja unmittelbar oder zumindest vermittelt die Redakteure, die den Druck des Parteieneinflusses besonders zu spüren bekommen. Eine Stärkung ihrer internen Position festigt die journalistische Verantwortung gegenüber parteipolitischem Anpassungsdruck¹⁷. Ganz in diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seiner 6. Rundfunkentscheidung vom Februar 1991 die Option des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers für eine Beteiligung redaktioneller Beschäftigter in den privaten Rundfunkanstalten als »geeignetes Mittel zur Sicherung der Vielfaltsanforderungen« eingestuft¹⁸.

Das Statut des DFF konnte mit der deutschen Einheit durch den Beitritt der ehemaligen DDR zum Grundgesetz formell keine tragfähige Grundlage für den Rundfunk in den neuen Bundesländern sein. Das bundesdeutsche Recht setzt als Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk rundfunkrechtliche Landesgesetze voraus, die, wenn sie Mehrländeranstalten betreffen, zugleich die Form von Staatsverträgen haben müssen. An Föderalisierungskonzeptionen des DFF unter bundesdeutschen Rechtsbedingungen wurde im Juli 1990, also bereits kurz nach Inkrafttreten des Statuts, intensiv gearbeitet¹⁹. Zunächst gingen diese Überlegungen inhaltlich in eine Richtung, mit der die kulturelle Identität der ehemaligen DDR-Bevölkerung in das vereinigte Deutschland eingebracht werden sollte. Sie zielten auf die Entwicklung einer Kulturunion, die Traditionen und Werte beider Seiten berücksichtigen sollte²⁰. Ob daraus eine wirtschaftlich tragfähige Konzeption hätte entstehen können, mag hier dahingestellt bleiben. Entscheidend ist der in der Zeit des Rund-

16 Vgl. näher hierzu meinen Beitrag »Vom Staatssender zur binnenpluralistischen Konzeption. Die aktuelle Entwicklung des DDR-Fernsehens«, in: Walter Mahle (FN 1), S. 101 ff.

17 Die innere Medienfreiheit taucht inzwischen auch in anderen Gesetzesentwürfen wieder auf. So hat das Land Brandenburg mit einem Referentenentwurf für ein neues Landespressegesetz wieder das Thema Redaktionsstatute aufgeworfen, aber von Verlegerseite den Vorwurf erhalten, es befinde sich damit auf dem Irrweg (vgl. Die Zeitung – ZV – Jahrgang 20, Nr. 3, März 1992, »Auf dem Irrweg – Brandenburgische Staatskanzlei will Verhältnis Verleger/Redakteur reglementieren«).

18 BVerfGE 83, 238, 320.

19 Vgl. hierzu: Gerhild Schulzendorf, Der Deutsche Fernsehfunk zwischen Chaos und öffentlich-rechtlicher Anstalt, in: Walter Mahle (FN 1), S. 85 ff.

20 Deswegen gab es eine starke Tendenz in der Endphase der DDR, den DFF als 5-Länder-Anstalt mit einem einheitlichen Programm auf dem Territorium der neuen Bundesländer zu etablieren (vgl. Schulzendorf (FN 19), S. 86, sowie Ernst Dohls, Der schwierige Weg zu neuen Strukturen – Vom Rundfunk und Fernsehen der DDR zur Einrichtung, in: SFB (Hrsg.) (FN 5), S. 13 ff.).

funks des Runden Tisches zum Ausdruck gekommene Wille, einen eigenständigen Weg zu suchen, der einerseits von dem Demokratisierungselan der revolutionären Situation der Wende 1989/1990 geprägt sein sollte und deswegen auch mit Selbstbewußtsein vertreten wurde. Eine kritiklose Übernahme des bundesdeutschen Rundfunkrechts, dessen Fehler, insbesondere im Hinblick auf den übermäßigen Parteieneinfluß man schnell begriffen hatte, war nicht beabsichtigt. In dieser Vorstellung der Entwicklung eines eigenständigen Weges war andererseits die Absicht enthalten, kulturelle Identität in die Zeit der Einheit zu transferieren²¹.

III. Der kolonisierte Rundfunk

Aus solchen liebevoll gehegten Träumen ist man, nachdem das geschichtliche Kapitel DDR abgeschlossen worden war, mit dem Beginn des kolonisierten Rundfunks in den neuen Bundesländern jäh erwacht. Die in der revolutionären Phase fruchtbar eingeleitete Suche nach dem eigenständigen demokratischen Neuanfang im Rundfunkrecht war abrupt beendet, von nun an wurde aus Bonn gesteuert. An einer Würdigung der Bemühungen der Runde-Tisch-Politiker bestand ebenso wenig Interesse wie an dem Bewußtsein, das sich die Bevölkerung der ehemaligen DDR in ihrer demokratischen Wende doch eigentlich selbst erkämpft hatte. Demokratische Neuansätze aus der Zeit der Wende 89/90 wurden im Rundfunkrecht nicht mehr wahr- oder zumindest nicht mehr ernstgenommen.

Symbolträchtig wurde bereits am 15. 10. 1990 die nach Art. 36 Einigungsvertrag vorgesehene Wahl des Rundfunkbeauftragten in die Außenstelle Berlin des Bundeskanzleramtes verlegt. Natürlich wurde die unbestrittene aktive Mitwirkung des Kanzlers bei der Rekrutierung des Rundfunkbevollmächtigten und auch seine spätere Anteilnahme an dessen Arbeit nach außen hin aus seiner Rolle als Parteivorsitzender erklärt²². Angesichts der überwältigenden Siege in den neugebildeten Ländern in der ehemaligen DDR konnte man einer Mitwirkung seiner Partei nicht jegliche Plausibilität absprechen. Von einer bloßen Mitwirkung konnte aber nicht die Rede sein. Doch damit nicht genug. Jenseits des Zugriffs der politisch legitimierten Mehrheitspartei zeigten sich überdeutliche staatliche Gründungsaktivitäten, die mit dem Grundsatz »Staatsfreiheit« kaum mehr vereinbar scheinen. So waren die nach dem Einigungsvertrag vorgesehenen fünf gewählten Landessprecher der neuen Bundesländer zur Wahl des Rundfunkbeauftragten nicht erschienen; an ihrer Stelle erschienen Vertreter der Bezirksverwaltungsbehörden, die nach dem Einigungsvertrag gar nicht vorgesehen waren²³. Einziger Mandatsträger nach dem Einigungsvertrag und wirklich Wahlberechtigter war der Ostberliner Oberbürgermeister Schwierzina. Geleitet wurde die Sitzung von dem Bundesminister ohne besonderen Aufgabenbereich, Günther Krause²⁴. Obgleich er als einer der Architekten des Einigungsvertrages gilt, war er in dieser Rolle nach Art. 36 Einigungsvertrag nicht vorgesehen.

Vom ersten Moment der Einigung an wurde der rundfunkpolitische Umbruch in den neuen Bundesländern unmittelbar aus dem Konrad-Adenauer-Haus in Bonn gesteuert. Ein behutsamer Umgang mit den entwickelten demokratischen Neuansätzen und der beabsichtigten Bewahrung von Teilen kultureller Identität war nun nicht

21 Unstreitig war dies freilich nicht: Werner Maltusch, der letzte Generalintendant des DDR-Rundfunks, betrachtete die Überwindung der DDR-Identität als absolutes Erfordernis (S. Dohls (FN 20), S. 13).

22 Näher mit weiteren Hinweisen, s.: Hoffmann-Riem, Entwicklung der Medien (FN 8), S. 479.

23 Vgl. Art. 36 Abs. 3 Satz 2 Einigungsvertrag, nach dem solche Vertreter nicht vorgesehen sind. Ähnlich in der rechtlichen Einschätzung auch: Hoffmann-Riem (FN 8), S. 479 und Charlotte Streul, Rundfunk und Fernsehen in den neuen Bundesländern – eine Zwischenbilanz, in: Deutschland Archiv 1991, S. 7 ff.

24 Streul (FN 23), S. 8.

mehr zu erwarten. Dies trat auch unmißverständlich mit dem Ergebnis der Wahl vom 15. 10. 1990 im Bundeskanzleramt, Außenstelle Berlin, zutage. Mit Rudolf Mühlfenzl wurde ein langjähriges CSU-Mitglied zum Rundfunkbeauftragten gemacht, das im bayerischen Rundfunk in leitenden Positionen, zuletzt als Chefredakteur wegen offen demonstrierter Parteiverbundenheit bereits mit dem Vorwurf konfrontiert worden war, die öffentlich-rechtlichen Unabhängigkeitsprinzipien zu mißachten²⁵. Mit seinem rigorosen Vorgehen, das auch die Rechtswidrigkeit nicht scheute²⁶, hat Mühlfenzl von Anfang an für eine Atmosphäre in den Rundfunkanstalten der ehemaligen DDR gesorgt, in der die Träume von einem eigenständigen Weg aus dem Sommer 1990 schnell verfliegen mußten.

Mit dem Bundeskanzler und den vier Ministerpräsidenten aus den neuen Bundesländern der gleichen parteipolitischen Couleur wurde verabredet, daß das Programm des ZDF ab 2. 12. 1990 über neue Frequenzen im Gebiet der ehemaligen DDR flächendeckend auszustrahlen sei und ab 15. Dezember das ARD-Programm über die Sender von DFF 1. Die Fachöffentlichkeit wurde von diesem parteipolitisch abgestimmten Vorgehen überrascht und reagierte erst, als alles zu spät war. Im Mai 1991, auf der 69. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit, einem doch eher konservativen Kreis von Fachleuten des Presse- und Rundfunkrechts, bestand Einigkeit darüber, daß diese Vorgehensweise rechtswidrig war²⁷. Art. 36 des Einigungsvertrages schuf für eine solche vorgezogene Neuordnung keine Legitimation, nicht für eine solche Entscheidung durch den Rundfunkbeauftragten, erst recht aber nicht für diese Entscheidung durch die Ministerpräsidenten. Diese Entscheidung hätte einer späteren Regelung durch Rundfunkstaatsvertrag überlassen bleiben müssen.

Als der Berliner Funkhausintendant diese Entscheidung von Mühlfenzl aber dann völlig korrekt als »verfassungswidrig« bezeichnete, konterte dieser, indem er diese Äußerung als eine Verletzung der »dienstvertraglichen Loyalitäts- und Treuepflichten« bezeichnete und ihn abmahnte. Eine zweite Kritik Hildebrandts an Umschulungsmaßnahmen für die vor der Entlassung stehenden Mitarbeiter des ehemaligen DDR-Rundfunks zog dann die fristlose Kündigung nach sich. In der gerichtlichen Auseinandersetzung scheiterte dann freilich Mühlfenzl. Die fristlose Kündigung wurde vom Berliner Arbeitsgericht für unwirksam erklärt²⁸.

Rechtlich fragwürdig war auch die Fragebogenaktion, mit der der Rundfunkbeauftragte sämtliche Beschäftigte auf ihre Stasi-Kontakte hin ausforschen ließ²⁹. Dadurch wurde eine Atmosphäre ausgelöst, in der die Angst um die eigene Existenz die Suche nach dem eigenständigen Weg unmöglich machte.

Rundfunkpolitische Kontrollgremien konnten gegen diese Entwicklung kein wirksames Korrektiv bilden. Der nach Art. 36 Abs. 4 Einigungsvertrag als Aufsichtsorgan der gemeinschaftlichen, staatsunabhängigen Einrichtung gewählte Rundfunkbeirat war nicht in der Lage, eine hinreichende Gruppenrepräsentanz und damit das erforderliche Ausmaß an Binnenpluralität zu gewährleisten. Die 18 Mitglieder des Rundfunkbeirats wurden nach Art. 36 Abs. 4 Einigungsvertrag ausschließlich von den Landtagen gewählt, ohne daß die gesellschaftlich relevanten Gruppen auch nur ein

25 Streul (FN 23), S. 8.

26 Dies wird bereits aus seinem »Einstieg« in die Aufgabe des Rundfunkbeauftragten mit der Einschaltung der ARD- und ZDF-Programme auf Frequenzen des DFF deutlich.

27 Vgl. die einhellige Einschätzung der Referenten auf dieser Tagung: Martin Bullinger, Die Entwicklung des Medienrechts in den neuen Bundesländern, in: AfP 1991, S. 465 ff., S. 468, Wolfgang Hoffmann-Riem, Entwicklung der Medien (FN 8), S. 480 und Reinhart Ricker, Rechtsprobleme der Rundfunk- »Einrichtungen« in den neuen Bundesländern, in: AfP 1991, S. 482 ff.

28 S. die Nachweise in: Streul, Stand der Neuordnung (FN 4), S. 1075 f.

29 S. Streul, Stand der Neuordnung (FN 4), S. 1077 f.

Vorschlagsrecht gehabt hätten. So konnte nicht verwundern, daß die im Einigungsvertrag als die »18 anerkannten Persönlichkeiten« bezeichneten Vertreter fast ausschließlich aus Fraktionsmitgliedern der in den Landtagen seit dem Frühjahr 1990 repräsentierten Parteien bestanden. Dies verletzt den Grundsatz der Staatsferne und ist ohne ein weiteres binnenstrukturelles Korrektiv verfassungsrechtlich unhaltbar. In der medienrechtlichen Literatur besteht Einigkeit darüber, daß auch die Vertreter des Parlaments dem staatlichen Bereich zuzuordnen sind³⁰. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner gesamten Rundfunkrechtsprechung, insbesondere aber in der 3. Rundfunkentscheidung betont, daß Rundfunkfreiheit insbesondere die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme bedeutet³¹. Bereits die Zusammensetzung der Rundfunkräte nach ständischen Prinzipien, in der ja ebenfalls nicht ausgeschlossen ist, daß die Mitglieder der gesellschaftlich relevanten Gruppen zugleich Parteiangehörige sind, stößt mehr und mehr auf verfassungsrechtliche Bedenken, da sich auch da Fraktionierungen nach parteipolitischen Kriterien bilden können³². Die Regelung des Art. 36 Einigungsvertrag enthält aber gar keinen ernst zu nehmenden Ansatz, mit dem binnenpluralistische Gruppenrepräsentanz an Stelle des Parteienproporzes gewährleistet werden soll.

Haltbar wäre dieser Rechtszustand nach Art. 36 Abs. 4 Einigungsvertrag nur gewesen, wenn das binnenstrukturelle Korrektiv des noch bestehenden DFF-Fernsehrates und des Rundfunkrats der ehemaligen DDR übernommen worden wäre. In der Tat schloß dies Art. 36 Einigungsvertrag nicht aus, so daß von daher eine verfassungskonforme Ausgestaltung möglich gewesen wäre. Er enthielt nur die Bestimmungen für den neuen Rahmen des ehemaligen Rundfunks der DDR und des Deutschen Fernsehfunks, nicht aber über die Binnenstrukturen dieser Einrichtung im Detail. Hier konnten durchaus ehemalige Organe, so etwa die gewählten Intendanten, fortwirken, wenngleich in geschwächter Form. Da für die Binnenstruktur keine nähere Regelung in Art. 36 enthalten war, hätte man insoweit auf Art. 9 des Einigungsvertrages zurückgreifen können, nach dem alte getroffene Regelungen auf der Grundlage des ehemaligen DDR-Rechts nun nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als Landesrecht fortgelten konnten. Dies betrifft etwa auch das DFF-Fernsehstatut.

Es sprach also verfassungsrechtlich alles dafür, die Kontrollfunktion des DFF-Fernsehrates und Rundfunkrates fortwirken zu lassen. Vorstöße aus beiden Gremien gegenüber dem Rundfunkbeauftragten in diese Richtung blieben aber erfolglos. Ihr Hinweis auf ihre nach wie vor bestehende Legitimationsgrundlage gegenüber Herrn Mühlfenzl blieb ungehört³³. Eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Art. 36 Abs. 4 Einigungsvertrag durch Respektierung des binnenstrukturellen Korrektivs wurde in der Zeit des kolonisierten Rundfunks in den neuen Bundesländern nicht vorgenommen.

IV. Der Parteienrundfunk

Was nach diesem Übergangsjahr entstand, ja eigentlich nach der Logik des Entwicklungsprozesses entstehen mußte, ist der Parteienrundfunk. Insbesondere die Entstehung des Mitteldeutschen Rundfunks stand unter einem parteipolitischen Einfluß,

³⁰ S. Ernst W. Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, erläutert von: Walter Konrad, 2. Aufl., Mainz 1985, § 14 II 2a.

³¹ BVerfGE 57, 295, 320.

³² Vgl. die Hinweise in meinem Beitrag: »Rundfunkorganisationsrecht«, in: Peter Schiwy, Walter Schütz (Hrsg.), Medienrecht (FN 12), S. 260 ff., insbesondere S. 267 ff.

³³ Vgl. insbesondere die beiden Beiträge von Edith Spielhagen und Gerhild Schulzendorf, in: Dieter Kopetz, Perspektiven für die neuen Medien (FN 6), die selbst Mitglieder in diesen Gremien waren.

wie man ihn in dieser Massivität in den alten Bundesländern kaum je erlebt hatte. In der rundfunkrechtlichen Literatur wurde der Vorwurf vom »ungenierten Parteienzugriff« denn auch treffend zum Titel einer staatsrechtlichen Bewertung gemacht³⁴.

Was war geschehen? Im Grunde nicht mehr als eine Variation dessen, was man mit dem Rundfunkbeirat nach Art. 36 Einigungsvertrag bereits erfolgreich praktiziert hatte: Man schuf ein Übergangsgremium, das lupenrein parteipolitisch zusammengesetzt war, also nicht den Störmanövern gesellschaftlich relevanter Gruppen ausgesetzt war, und ließ dieses Übergangsgremium die entscheidenden Weichenstellungen vornehmen, insbesondere die Wahl des Gründungsintendanten. Der nach § 45 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk vom 30. 5. 1991 zu bildende Rundfunkbeirat war mit je drei von den Landtagen der beteiligten Länder zu wählenden Mitgliedern zu beschicken³⁵. Die Anforderung, daß damit irgendeine, welche auch immer gewollte gesellschaftliche Gruppenrepräsentanz beabsichtigt sei, hat man im Gegensatz zu Art. 36 Einigungsvertrag in § 45 Staatsvertrag erst gar nicht hineingeschrieben. Insofern war man im Grunde ehrlicher. Immerhin durften $\frac{2}{3}$ der entsandten Mitglieder nicht dem Landtag angehören, mußten also unmittelbar aus den Parteizentralen rekrutiert werden.

Die Rechnung ging auf: $\frac{2}{3}$ der Mitglieder des Gründungsbeirates gehörten den Regierungsparteien der beteiligten Länder an; der von dem Rundfunkbeauftragten vorgeschlagene Kandidat Udo Reiter, wie er Mitglied der CSU-Medienkommission und früherer Hörfunkdirektor des Bayerischen Rundfunks, wurde einstimmig gewählt. Dafür wurde mit den Stimmen der Regierungsparteien eine Kandidatin aus der Oppositionspartei zur Hörfunkdirektorin gewählt³⁶. Die Positionen wurden also entsprechend den parteipolitischen Machtverhältnissen klar ausgehandelt und konnten so von allen mitgetragen werden. Die Opposition, die man sich gegen einen solchen Vorgang erhofft hätte, um die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit auch gerichtlich, etwa durch ein Normenkontrollverfahren nach Art. 93 I 2 GG geltend zu machen, blieb dabei freilich auf der Strecke.

Die Besetzungspraxis beim MDR verstieß ebenso wie die Konzeption des § 45 Staatsvertrag gegen das Gebot der Staatsferne³⁷. Zwar sieht § 45 Abs. 2 letzter Satz noch eine Bestätigung der Wahl des Intendanten durch den eigentlichen Rundfunkrat, der mit den gesellschaftlich relevanten Gruppen besetzt ist, vor. Der listige Gesetzgeber hat aber auch hier dafür Sorge getragen, daß nichts mehr schiefgehen kann. Während nämlich die Wahl des Intendanten im Normalfall einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit bedarf, sieht § 45 Staatsvertrag für diesen Bestätigungsakt nur eine einfache Mehrheit vor³⁸. Die traut man sich bei den ja auch gegebenen Verbindungen der Parteien zu den Gruppenvertretern bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen offenbar zu. Die für den Gründungsintendanten vorgesehene Bestätigung ist für die Gründungsfunkschausdirektoren erst gar nicht vorgesehen. Die durch das parteipolitische Gremium Gründungsbeirat getroffenen personalpolitischen Entscheidungen wurden mit der staatsvertraglichen Regelung zum MDR auf Dauer abgesichert.

34 So: Hoffmann-Riem, Rundfunk in den neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteienzugriff, in: AfP 1991, S. 606 ff.

35 Vgl. den Abdruck dieses Staatsvertrages, in: Dieter Kopetz, Neuordnungsprozesse im Mediensektor der BRD, Bochum 1991, S. 54 ff.

36 S. im einzelnen: Streul, Stand der Neuordnung (FN 4), S. 1081 f.

37 Ausführlich ist dies bei Hoffmann-Riem, in: Rundfunk in den neuen Ländern (FN 34) begründet.

38 Vgl. so die Regelungen in § 21 Abs. 2 des Staatsvertrages, s. dazu auch die Kritik von Hoffmann-Riem (FN 34), S. 609.

Kommt man nach diesem Überblick über die Phase der Neuordnungsprozesse im Rundfunk in der ehemaligen DDR zur Ausgangsfrage zurück, ob nach Untergang der DDR Chancen vertan wurden, so muß man diese Frage klar verneinen. Vertane Chancen setzen begrifflich voraus, daß die Akteure etwas, was durchaus im Bereich des von ihnen Gewollten lag, etwa aus Nachlässigkeit, versäumt haben. Die Entwicklung demokratischer Neuansätze wurde aber seit dem Oktober 1990, spätestens vom Tag der Wahl des Rundfunkbeauftragten im Bundeskanzleramt, Außenstelle Berlin, nicht mehr beabsichtigt. Im Gegenteil! Man setzte nun ganz und gar auf das Erlangen parteipolitischer Vorrangstellungen bei der Schaffung neuer Strukturen. Die Hemmungslosigkeit der parteipolitischen Dominanz im Rundfunk, die doch mit dem DFF-Statut in der Zeit der Wende in ihre Schranken gewiesen werden sollte, bekam in der Zeit nach dem Einigungsvertrag Entfaltungsmöglichkeiten, wie man sie in den alten Bundesländern bislang noch nicht gekannt hat. Beim Anblick des Entstandenen kann man nicht von vertanen Chancen sprechen, sondern muß umgekehrt von genutzten Chancen reden. Die Übergangszeit wurde genutzt, um massiv parteipolitische Pflöcke in die rundfunkpolitische Landschaft einzuschlagen. Genutzt konnten die Chancen auch deswegen werden, weil keine Opposition vorhanden war, die gegen diese verfassungsrechtlich unhaltbare Praxis auf dem Klagewege vorzugehen bereit war. Der Parteienproporz kennt seine eigenen Gerechtigkeitsvorstellungen und wird von den Beteiligten, wenn diese eingehalten werden, auch respektiert. Geht es den Parteien nämlich nur noch um die proportionale Verteilung der Positionen im Rundfunk, entsprechend dem Grad der rechnerischen Repräsentanz in den Parlamenten, so wird auch das Oppositionsprinzip außer Kraft gesetzt; es kommt zum parteiübergreifenden Kartell. Dies muß nicht nur die Personalentscheidungen innerhalb einer Rundfunkanstalt, sondern kann durchaus auch die Außenstrukturen der rundfunkpolitischen Landschaft betreffen. Brandenburg, das neue Bundesland, das nach dem Ausgang der Landtagswahlen aus dem Rahmen fiel, mußte nach dieser Rationalität auch seine eigene Anstalt erhalten, auch wenn man an der medienökonomischen Vernunft dieser Entscheidung zweifeln mag³⁹.

Hans Liskén

Auf dem Weg zu einer anderen Polizei?

Zum neuen Berliner Polizeigesetz

I. Vorbemerkung

Das Berliner Abgeordnetenhaus hat am 25. 4. 1992 das Allgemeine Gesetz über Sicherheit und Ordnung (ASOG)¹ verabschiedet. Es beruht auf einem gemeinsamen Entwurf der CDU- und SPD-Fraktionen, wobei eine Stärkung der Exekutivbefug-

³⁹ Vgl. dazu: Irene Charlotte Streul, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Ostdeutschland und Bundesrepublik, in: Deutschland Archiv 1992, S. 254 ff.

Der zwischen Brandenburg und Berlin ausgehandelte Medienstaatsvertrag, der eine Kooperation zwischen den Landesrundfunkanstalten ORB und dem Sender Freies Berlin (SFB) vorsieht, wird wegen des Eingriffs in die Rundfunkfreiheit der betroffenen Anstalten verfassungsrechtlich in Zweifel gezogen (vgl. etwa die Stellungnahme des SFB-Intendanten Gunther von Lojewski, in: epd vom 18. 3. 1992, Nr. 21, S. 15).

¹ GVBl. S. 119.