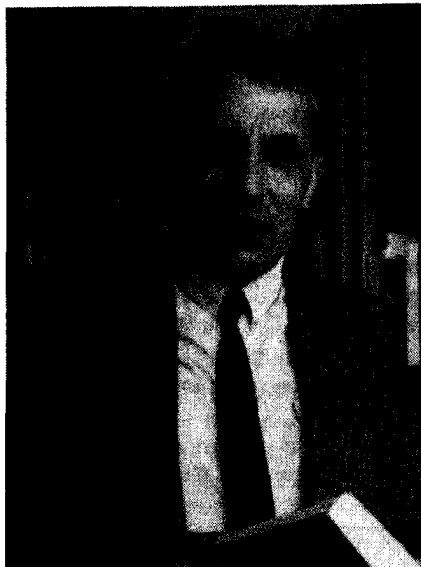


Das Zwei-Säulen-Modell als politische Aufgabe

von Prof. Martin Stock

Kann das gehen, die Gemeinwohlorientierung des lokalen Rundfunks erhalten und dessen Betreibern dennoch attraktive Erlöse garantieren, zumindest auf lange Sicht? Medienrechtsexperte Prof. Martin Stock, intimer Kenner der nordrhein-westfälischen Situation, vergleicht den im Landesrundfunkgesetz formulierten Anspruch mit der Realität im Medienland NRW und entdeckt positive Ansätze, aber auch Versäumnisse. Ein langer Text, präzise wie ein Gutachten, deshalb zur Lektüre empfohlen.



Prof. Martin Stock

Gesetzgebung und Gesetzesanwendung hat es seither einige Verzögerungen und Schwierigkeiten gegeben. Da und dort, gerade auch im politischen Raum und bei den Gesetzesvätern selbst, sind immer wieder einmal gewisse Irritationen und Schwankungen zu verzeichnen. Die folgenden Bemerkungen gelten der Frage, wie es dazu gekommen ist und was dagegen zu tun wäre. Sie laufen auf den Appell hinaus, den sztl. eingeschlagenen Kurs unbeirrt weiterzuverfolgen und den ursprünglichen Intentionen des Gesetzes endlich ans Licht zu verhelfen.



Vorab ein paar nähere Überlegungen zur Ausgangslage. Nordrhein-Westfalen hat sich auf dem Gebiet des Privatrundfunkrechts von vornherein um eine eigene Note bemüht. Das betrifft zunächst die Gesetzesbestimmungen über Landes- (und von hier aus ggf. bundes-)weite Programme und drückt sich vor allem darin aus, daß der Gesichtspunkt der Programmqualität besonders betont wird.

Das LRG NW dringt auf meinungs- und spartenmäßige innere Vielfalt. Es erteilt den im Lande lizenzierten privaten Anbietern einen anspruchsvollen Programmauftrag, ungefähr nach dem Bilde des WDR. Das Gesetz zeigt sich auch auf entsprechende organisatorische Absicherungen und adäquate Verfahrensregelungen bedacht.

Was allerdings die medienökonomischen Voraussetzungen des erwarteten relativ hohen Leistungsniveaus angeht, so ist dem Gesetzgeber dazu wenig eingefallen. Für den landesweiten Rundfunk wird ein stark liberalisierter, schon recht freizügiger Modus der Werbefinanzierung vorgesehen. Dergleichen gilt heute als unvermeidlich, u.a. wegen der einschlägigen staatsvertraglichen (und demnächst evtl. auch europarechtlichen) Rahmenbestimmungen. Die diesbezüglichen Regelungen passen freilich mit den sonstigen Grundentscheidungen des LRG NW nicht ohne weiteres zusammen.

Demnach stellt das Gesetz seine Adressaten und Anwender vor ein merkwürdiges Problem: Hierzulande zugelassene private Veranstalter wie RTL plus sollen gewissermaßen zugleich kommerziell und nichtkommerziell beschaffen sein. Im programmlichen Standard sollen sie dem bisherigen, vorwiegend gebührenfinanzierten Anstaltsrundfunk immerhin nahekommen. Ihre finanzwirtschaftliche Basis aber ist eine ganz andere, und zwar kommt es dafür entscheidend auf den quantitativen Erfolg auf den Publikums- und Werbemärkten an. Die Ratings nun pflegen sich auch auf die Programmqualität auszuwirken, etwa in der Weise, daß Bandbreite und Tiefenschärfe gering bleiben. Der Programmauftrag freilich bedingt insoweit eine wirksame Gegensteuerung. Wir haben es also mit gleichsam zentaurenartigen Kolossen zu tun: Von oben her sind sie quasi-öffentlich, von unten her aber erwerbswirtschaftlich orientiert – so jedenfalls die Sollwerte nach dem LRG NW. Mit solchen mehr-

Das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) wendet sich dem Lokalrundfunk mit besonderem Eifer zu. Nach längeren Debatten über Konzepte des Bürger- und Gruppenrundfunks und Probleme der Pressebeteiligung ist in Düsseldorf 1986/87 das sog. Zwei-Säulen-Modell (nichtkommerzieller Veranstalter, kommerzieller Betreiber) entworfen und gesetzlich verankert worden. Im LRG NW ist dieses komplexe Modell nur in den Grundzügen vorgezeichnet. Für seine nähere Ausgestaltung und landesweite Verwirklichung kommt es wesentlich auf die örtliche Initiative und Tatkraft der Beteiligten aus Verbänden, Kommunen und Zeitungsverlagen an. Die lokalen Gründungs- und Entwicklungsprozesse sollen sich unter der Obhut der Landesanstalt für Rundfunk (LfR) vollziehen. Das ist eine zentrale, zum WDR hinzutretende Landesdachanstalt neuen Typs. Ihr weist das Gesetz eine Reihe von unterstützenden Aufgaben und kreativen Schlüsselfunktionen beim Aufbau des lokalen Rundfunks zu.

LRG NW und LfR sind noch keine drei Jahre alt – und doch scheint ihre Entstehung schon lange zurückzuliegen. In

deutigen Wesen ist nicht leicht umzuehen. Wir müssen von ihnen manches verlangen, was ihnen gegen den Strich geht. Daraus ergeben sich beträchtliche Schwierigkeiten.



Den Bestimmungen über lokalen Rundfunk liegt ein ähnlicher Ansatz zugrunde: Die örtlichen Veranstalter werden einerseits mit einem qualifizierten Programmauftrag versehen, andererseits werden sie auf ausschließliche Werbefinanzierung verwiesen – und sollen dem daraus folgenden Kommerzialisierungsdruck standhalten.

Um letzteres zu erleichtern, bedient sich das Gesetz nun jenes gewaltenteilenden Kunstgriffs, in dem das Spezifikum des hiesigen Modells liegt: Erwerbswirtschaftlich orientierte, pressennahe Betreiber mit kommunaler Minderheitsbeteiligung (Betriebsgesellschaften) werden mit den wesentlichen betrieblich-technischen und finanzwirtschaftlichen Trägerfunktionen bedacht. Die programmlichen Belange des Lokalrundfunks dagegen sollen von separaten und eigenständigen, verbände- und bürgernahen Organisationen (Veranstaltergemeinschaften) wahrgenommen werden. Die Abtrennung und Verselbständigung solcher vereinsförmiger, einem kommunikativen »Gemeinwohl« verpflichteter Veranstalter soll der Qualitätssicherung dienen. Sie soll dazu beitragen, daß das Programmangebot gegenüber abträglichen Einflüssen aus Werbewirtschaft und Betreibersphäre im nötigen Grad abgeschirmt werden kann. Die lokalen Programme sollen dadurch so etwas wie ein relativ autonomes Selbststeuerungsaggregat erhalten. Darin soll sich ein wohlverstandener journalistischer Professionalismus verkörpern, wie ihn der Programmauftrag bedingt, einschließlich entsprechender gesellschaftlicher Impulse und Rückkoppelungen. An den programmrechtlichen Richtwerten ist hier überall Maß zu nehmen, vor allem auch dann, wenn es um die nähere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den beiden ungleichen Säulen geht.

Auch dabei hat man es mit dem vorhin beschriebenen inneren Dilemma des Privatrundfunks – kurz gesagt: »Dienen« versus »Verdienen« – zu tun. Das Düsseldorfer Lokalrundfunkmodell versteht sich als Versuch, dieses Dilemma durch unternehmensinterne, binnenstrukturell

wirksame Vorkehrungen zu entschärfen. Marktkräfte können hiernach in gewissem Umfang zum Zuge kommen, sie sollen aber anhand der Zweiteilung der Trägerfunktionen gezügelt, domestiziert und dem gedachten Gemeinwohlzweck dienstbar gemacht werden. Zu diesen schwierigen Fragen weiß das Gesetz für den lokalen Bereich einiges zu sagen, weit mehr als für den überlokalen. Hierin zeichnet sich ein neuartiger und durchaus origineller, freilich auch riskanter und einigermaßen exponierter ordnungspolitischer Grundgedanke ab. Damit ist das zweigeschossige Modell alsbald bundesweit bekanntgeworden. Es hat interessierte und wohlwollende Kommentare hervorgerufen, aber auch mancherlei Kritik und Anfeindung erfahren. Mittlerweile ist es im Medienrecht geradezu zu einer Berühmtheit geworden – was nicht hindert, daß ihm immer noch viele ans Leder wollen.



Anfangs stand die fragliche Konstruktion nur auf dem Reißbrett des Gesetzgebers. Nach Inkrafttreten des LRG NW (Erstfassung vom 19.1.1987) war klar, daß noch viel geschehen mußte, um das große Projekt der Verwirklichung näherzubringen. Das Gesetz selbst enthält insoweit nur bestimmte konzeptionelle Grundlinien und Eckwerte. Da und dort trägt es auch mehrdeutig-kompromißhafte Züge. An wichtigen Stellen läßt es Raum für ergänzende, konkretisierende Regelungen durch Satzungen und Verträge. Diesbezüglich bringt es zunächst die Privatautonomie ins Spiel und vertraut in erheblichem Umfang auf das Selbstregulierungsvermögen der Beteiligten vor Ort. Im übrigen stellt es auf weitläufige initiierte und begleitende Aktivitäten der LfR ab.

Hier wie dort ging es nun darum, die gesetzgeberische Grundidee effektiv aufzugreifen, d.h. sie von innen heraus zu verstehen, zu akzeptieren und in praktischer Absicht weiterzudenken. Das Zwei-Säulen-Modell war von vornherein ein empfindliches, für allerlei Mißgeschicke anfälliges Gebilde. Gerade auch in seiner charakteristisch-»versöhnenden« Eigenschaft, als Erscheinungsform eines lagerübergreifenden »Konsensmodells«, war und ist es in concreto entwicklungsfähig und entwicklungsbedürftig. Dieses pragmatische Arrangement ungleicher, einan-

der tendenziell widerstrebender Kräfte will erst einmal überall nachvollzogen und flächendeckend zustandegebracht sein. Die erforderlichen Kooperationsverhältnisse – seien es zunächst auch nur nolens-volens-Verbindungen (»Zwangsehen«) – müssen auf vielen Ebenen angebahnt und sodann förmlich eingegangen, gefestigt und vorangebracht werden.

Wo die Gründungsphase erfolgreich durchlaufen ist, bleibt dann noch manches zu tun. Die inneren Beziehungen und Verläufe in und zwischen den beiden Säulen sind komplex und veränderlich. Mißbalancen, Störungen, Stillstände sind leicht möglich, bis zu einseitigen Machtergreifungen hin (»Ein-Säulen-Modell«). Ob sich dieses Medienmodell mit Leben erfüllt und ob es in der Praxis dauerhaft anschlägt, wird sich erst nach und nach erweisen. So gesehen, trägt das LRG NW im 6. Abschnitt (§ 23 ff.) der Sache nach auch gewisse Züge eines Experimentiergesetzes. Bei alledem handelt es sich um eine Art landesweiten Feldversuch, welcher tunlichst zu einer Dauerlösung werden soll. Unter diesem Gesichtspunkt bedarf es der planerischen Vorbereitung, permanenten Betreuung und Auswertung durch die LfR. Seitens der neuen Dachanstalt ist die Realisierung des Modells in die Wege zu leiten, nach Kräften zu fördern und sodann laufend zu beaufsichtigen. Nötigenfalls sind auch Kurskorrekturen vorzunehmen. Dabei bedarf es einer Global- und zum Teil auch Feinststeuerung, welche sich stets an die erwähnten Richtwerte hält: Der Programmauftrag soll erfüllbar bleiben, der Lokalrundfunk soll nicht zum reinen Marktrundfunk werden.



Das LRG NW bemüht sich denn auch um ein entsprechendes aufgabenadäquates Steuerungspotential. Es errichtet die LfR als staatsferne, innerhalb des Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit (Art. 5 I 2 GG) operierende rechtsfähige Anstalt und sieht für sie ein rundfunkspezifisches Selbstverwaltungsstatut vor.

Das Gesetz stattet die LfR mit einem weit gefächerten gruppenpluralistischen Grundorgan (Rundfunkkommission) aus, ungefähr nach dem Bilde des WDR-Rundfunkrats. Auf diese Weise soll der Privatrundfunk nordrhein-westfälischer Provenienz von der Aufsichts- und Managementebene aus öffentlich eingebunden, legitimiert und im gesellschaftlich-

kulturellen Humus des Landes verankert werden. Dem kollegialen Grundorgan wird ein eigenständiges Exekutivorgan (Direktor) beigelegt, welches sich nach Lage der Dinge in einer besonders exponierten und verantwortungsvollen Stellung befindet. Die LfR hat im dualen System ein Stück Neuland zu beackern. Erst im Zusammenspiel von Kommission und Direktor kann die Anstalt, wie vom Gesetz befohlen, erstarren und wirklich handlungsfähig werden.

Soll die Tätigkeit der beiden Organe im gewünschten Sinne in Gang kommen soll die Anstalt nach innen und funktionieren, so kommt es schließlich auch auf einen angemessenen Mitarbeiterstab an. Dabei wird nicht gerade an den Typus eines Beamten zu denken sein, welcher sozusagen mit Ärmelschönern und Gänsekiel im Büro sitzt, die Akten erledigt, »hoheitsrechtliche Befugnisse« à la Ordnungsbehörde ausübt und dabei in einem »besonders engen Abhän-

»Nordrhein-Westfalen hat sich auf dem Gebiet des Privatrundfunkrechts von vornherein um eine eigene Note bemüht.«

gigkeitsverhältnis zum Staat« steht (vgl. Maunz, in: Maunz, Dürig u.a., Grundgesetz, hier 1966, Art. 33 Rdnr. 32). Zwar räumt das Gesetz der LfR die sog. Dienstherrenfähigkeit ein (§ 51 II 2). Ob und inwieweit es funktionell sinnvoll sein könnte, im Geltungsbereich der Rundfunkfreiheit Bedienstete im Beamtenstatus zu beschäftigen, ist damit aber noch nicht ausgemacht. Der Rundfunkbeamte wäre hierzulande eine neue Spezies. Ob dergleichen brauchbar und wünschenswert erscheint, hat an nächster Stelle die LfR selbst zu beurteilen.

Verfassungs- und Gesetzesrecht enthalten zu alledem eine Reihe mehr oder minder weit gefaßter, konkretisierungsbedürftiger Vorgaben. In deren Rahmen obliegt es den LfR-Organen, angemessene Mittel und Wege der Aufgabenerfüllung zu finden, Organisation und Verfahren in concreto funktionsgerecht zu entwickeln, personelle und finanzielle Ressourcen demgemäß anzusammeln und zu verteilen usw. Es gibt hier einen beachtlichen Autonomiespielraum. Das hat seinen tieferen Sinn darin, daß es sich überall um die nähere Ausgestaltung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit handelt, als eines Freiheitsrechts, welches eben nicht dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben werden darf. Die

herkömmlichen Methoden hoheitlicher Regulierung und externer Steuerung werden auf diesem empfindlichen Gebiet freilich auch nicht allein ausreichen. Denn dies ist ein neues Kapitel von Rundfunkwesen und Rundfunkrecht. Um sich darin zurechtzufinden und das Panier hochzuhalten, wird man auch in der LfR der Einübung bedürfen. Auch dort wird man einen Spielraum für Probieren und Lernen in Anspruch nehmen können.



Erste Erfahrungen, Entwicklungszusammenarbeit und Selbstvergewisserungen den 1987 in der Tat an, gerade auch hinsichtlich des Zwei-Säulen-Modells und seiner praktischen Verwirklichung. Eine Anzahl von Veranstaltergemeinschaften wurden alsbald gegründet. Die LfR ihrerseits absolvierte ihre nicht ganz einfache innere Aufbauphase. Zugleich begann die Anstalt bereits mit einer breiten und intensiven Beratungs- und Förderungstätigkeit. Für eine ausführliche Chronik der Aktivitäten und Ereignisse ist hier nicht der rechte Ort; dazu sei etwa auf den demnächst erscheinenden Jahresbericht 1987 der LfR hingewiesen. Immerhin sei noch folgendes festgehalten:

Dies war auch der Anfang der Irrungen und Wirrungen, und zwar auch solcher mit externen Ursachen. Der erste Verzögerungsgrund stellte sich alsbald ein: Der Gesetzesvollzug wurde schon in einem frühen Stadium durch ein Novellierungsvorhaben behindert, wie es dann in dem Rundfunkänderungsgesetz vom 8.12.1987 Gestalt annahm. Nunmehr relativierte der Gesetzgeber seine frühere Entscheidung über den Zuschnitt der Verbreitungsgebiete des Lokalrundfunks (Kreisebene als gesetzlicher Regelfall).

»Die LfR wird sich mit Nachdruck der Frage zuwenden müssen, wie Programmauftrag und Programmgrundsätze überall im Lande, auch gegenüber widerstrebenden potenten Veranstaltern, durchgesetzt werden können.«

Hinfort verlangte das Gesetz (Neufassung vom 11.1.1988) eine Detailprüfung und – ggf. größere Einheiten schaffende – satzungsmäßige Festlegung aller Verbreitungsgebiete unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der jeweiligen Lokalstationen (§ 31 n.F.).

Dies verstand sich vor dem Hintergrund anhaltender Regionalisierungsbestrebungen in Verlegerkreisen. Die Novellierung konnte insoweit als Ausdruck eines gewissen Entgegenkommens der Regierungsmehrheit verstanden werden. So, wie sich diese Aktion im nachhinein darstellt, scheint sie jedoch eher nur dem Abbau von Widerständen durch Verfahrensbeteiligung und muddling through gedient zu haben. Daraus ist nämlich manch eine Gremien-, Anhörungs-, Gutachter-, Konferenzrunde hervorgegangen, der Verbrauch von Papier, Zeit, Geld usw. ist beträchtlich gestiegen – der Ertrag der Bemühungen indes wirkt bescheiden. Hier mußten Energien eingesetzt werden, welche anderswo nützlicher hätten verwendet werden können.



Anfang 1989 war das mühsame Intermezzo endlich vorüber. 45 Verbreitungsgebiete wurden förmlich festgesetzt, Lizenzen für ebensoviele lokale Programme wurden ausgeschrieben. Unterdessen war die Konzeptfindung in Sachen Zwei-Säulen-Modell – obzwar oft verlangsamt und unterbrochen durch die eben erwähnten Verläufe – innerhalb und außerhalb der LfR weitergegangen. Mit der näheren normativen und vertraglichen Ausgestaltung des Modells befaßten sich mittlerweile zahlreiche Satzungen und Satzungsentwürfe, Musterverträge u.ä. Was noch bis April 1989 auf sich warten ließ, war jedoch die Gründung der ersten Betriebsgesellschaften.

Unter den Zeitungsverlagen hatte es zu dem neuartigen, der pressenspezifischen Tradition fremden Medienmodell von vornherein unterschiedliche Positionen und Stimmen gegeben. Im Zuge der Novellierung und der darauf folgenden Vorgespräche hatte im Verlegerbereich eine Haltung an Boden gewonnen, die sich überschlägig als gemäßigt-positiv und kritisch-konstruktiv kennzeichnen läßt. Manches Presseunternehmen hätte das »Neue Medium« lieber ganz in die Hände bekommen. Solche Beherrschungsbestrebungen mögen auch noch nachwirken, wo man sich nun auf ein gewaltenteilendes Kondominium einläßt. Unter diesen Umständen kann sich das Verhältnis von Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft als prekär erweisen. Dafür ist ein vertragliches

Arrangement zu treffen, das besonderer Sorgfalt bedarf. Auch die LfR wird hier scharf hinsehen und auf die innere Balance in den »Zwangsehen« achten müssen.

Ein weiterer Punkt, der in diesem Zusammenhang großer Aufmerksamkeit bedarf, ist die Entstehung eines pressenahen landesweiten Rahmenprogramms. Die Verlagsgesellschaft Pressefunk Nordrhein-Westfalen GmbH, der WDR und die Bertelsmann AG (letztere mit Minderheitsbeteiligungen) haben kürzlich die Radio NRW GmbH gegründet, die ab Frühjahr 1990 rund um die Uhr ein Rahmenprogramm mit Nachrichten, Unterhaltung und Werbung veranstalten

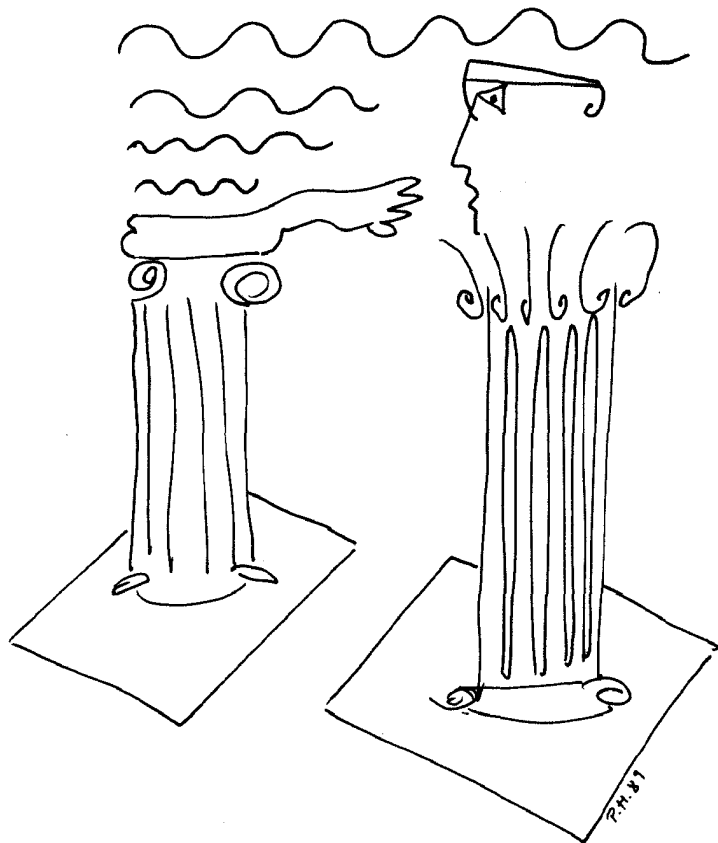
(schaft) geltend machen, zum anderen aber auch auf dem eben beschriebenen überörtlichen Umweg. Bei günstigem Verlauf werden kleinere Stationen Gelegenheit haben, ihr publizistisches Oeuvre anhand des Rahmenprogramms zu bereichern und dadurch auch noch etwas hinzuverdienen. Es sind aber auch mancherlei Fehlentwicklungen denkbar, etwa dahingehend, daß die lokalen Programme durch allzu enge Umarmung in Atemnot geraten, an Profil und Substanz verlieren und gänzlich der Kommerzialisierung anheimfallen. Dabei würde die zweite Säule in ein seltsames mehrdimensionales, gefräßiges Wachstum übergehen: Sie würde die erste gleichsam seit-

steme wohl noch nicht zuendgedacht, er hat solche Symbiosen und die davon evtl. ausgehenden Verarmungen und Vermachtungen noch nicht recht durchkalkuliert. Im übrigen scheint man in Düsseldorf

»Da und dort, gerade auch im politischen Raum und bei den Gesetzesvätern selbst, sind immer wieder einmal gewisse Irritationen und Schwankungen zu verzeichnen«.

immer noch große Stücke auf die WDR-Beteiligung zu setzen.

Derzeit (Mai 1989) ist noch nicht zu erkennen, was der WDR nun konkret zu tun beabsichtigt und welcherlei Rahmenkonzeption sich durchsetzen wird. Unterdessen laufen auch insoweit bereits die Ausschreibungen. Für die Veranstaltergemeinschaften wird es nicht ganz einfach sein, sich in alledem nun zurechtzufinden. Von verlegerischer Seite werden anscheinend Gründung und vertragliche Bereitstellung von Betriebsgesellschaften in engem Zusammenhang mit der Bereitschaft der Veranstaltergemeinschaften zur Übernahme des pressenahen Rahmenprogramms gesehen. Man würde wohl gern entsprechende Koppelungsgeschäfte und Paketlösungen zustandebringen. Der Count-Down läuft, die Sache wird spannend. Im dritten Jahr werden die Würfel fallen.



wird. Soweit die Lokalradios die jeweiligen Frequenzen nicht selbst in Anspruch nehmen, können sie deren Nutzung diesem gewichtigen zusätzlichen Anbieter – oder ggf. »Kanal 4« – einräumen. Dafür wird ihnen eine Beteiligung an den dortigen Werbeerlösen in Aussicht gestellt. Nach dem LRG NW sind für ein derartiges Zusammengehen Vereinbarungen erforderlich, die der Zustimmung der Betriebsgesellschaften bedürfen (§ 30).

Demzufolge können die verschiedenartigsten horizontalen und vertikalen Verflechtungen vorkommen. Verlegereinfluß kann sich dabei einmal über die jeweilige örtliche zweite Säule (Betriebsgesell-

wärts attackieren und zugleich von oben her überwuchern – und endlich womöglich ganz vereinnahmen. Wir hätten dann ein landesweites »Ein-Säulen-Modell« ungefähr à la RSH in Schleswig-Holstein oder FFN in Niedersachsen, mit ähnlich gearteten lokalen Fenstern.

Vor diesem Hintergrund angesehen, stellt sich das Zwei-Säulen-Modell nun als örtlich-intim und geradezu liebenswert dar. Man wird noch sehen, ob ihm jene üblen Verwandlungseffekte wirklich drohen. Dergleichen sei hier nicht an die Wand gemalt. Immerhin läßt sich feststellen: Der Gesetzgeber hat die überörtlichen Aspekte der fraglichen Verbundsys-

Ausgerechnet in diesem wichtigen, ihre ganze Konzentration erfordernden Moment wurde die LfR wieder von Irritationen und Anfechtungen äußeren Ursprungs heimgesucht. Da war zunächst Ende 1988 ein überraschender, tendenziell gegen das Düsseldorfer Design überhaupt gerichteter Vorstoß des Bundeskartellamts. Dieser Angriff konnte mit einigem Geschick pariert und auf dem Verhandlungsweg erst einmal so weit entschärft werden, daß die Aufbauarbeit weitergehen konnte. Es folgte indes eine behördliche Intervention aus dem eigenen Lande, welcher nicht so leicht zu begegnen war.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen leitete der LfR Anfang 1989 einen Prüfungsbericht zu, der die Errichtungsphase von 1987 betraf und zahlreiche Beanstandungen enthielt, insbeson-

dere in einer Reihe von Organisations- und Personalfragen größerer und geringerer Reichweite. Dadurch wurden innerhalb und außerhalb des Hauses Debatten in Gang gesetzt, in denen es in der einen oder anderen Weise um Funktion und Struktur einer derartigen Dachanstalt neuen Typs ging. Letztlich stellte sich dabei wieder die Frage nach einem aufgabenadäquaten Selbstverständnis der Anstalt und ihrer Organe und Mitarbeiter. Es zeigte sich nun, daß man sich über die »corporate identity« im eigenen Kreis

»Das Zwei-Säulen-Modell war von vornherein ein empfindliches, für allerlei Mißgeschicke anfälliges Gebilde«.

im Prinzip, jedenfalls auf Mehrheitsbasis, nach wie vor verständigen konnte. Frühere diesbezügliche Überlegungen waren aus diesem Anlaß wiederaufzugreifen und ein Stück weit voranzubringen. Um die äußere Legitimierung und Akzeptanz dagegen mußte härter gerungen werden. Hier lag einiges im Argen, nicht zuletzt in Richtung Öffentlichkeit/Parteien/Parlament/Regierung.

Denn jetzt machten sich in größerem Umfang Mißverständnisse und Meinungsverschiedenheiten bemerkbar, was

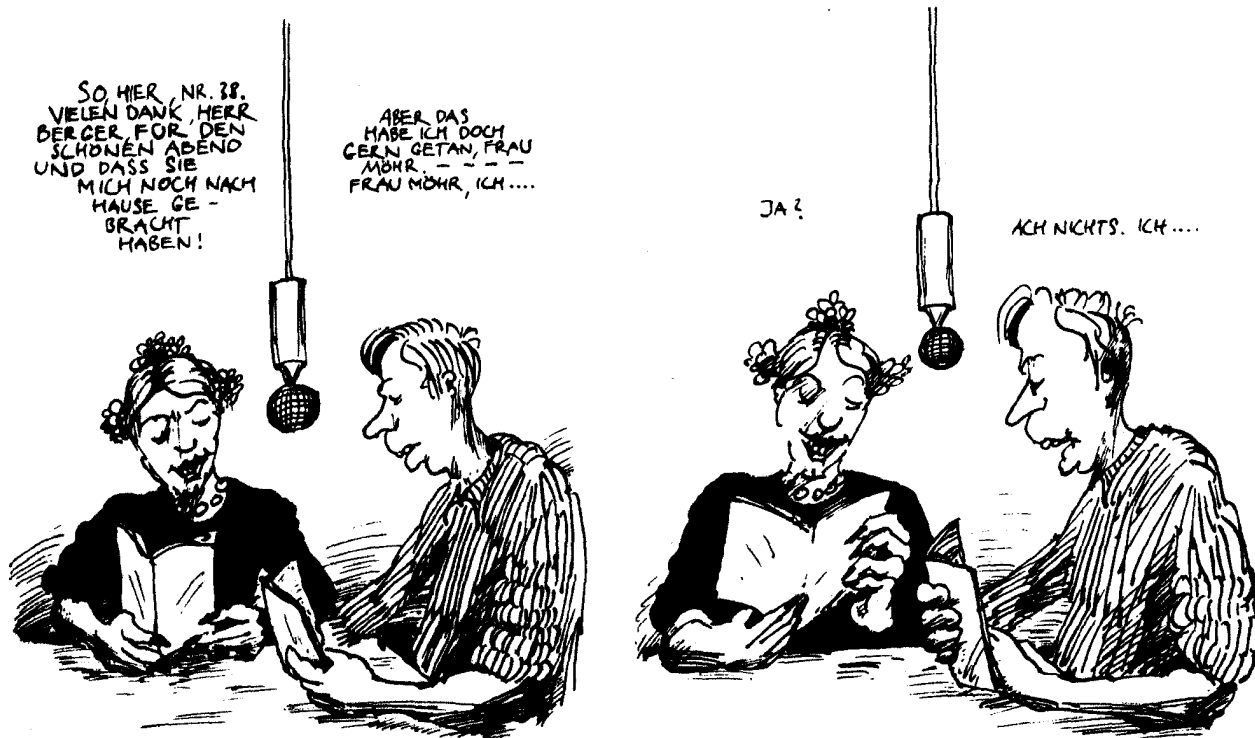
das rundfunkspezifische Leistungs-, Gestaltungs-, Steuerungsvermögen der LfR betrifft. Aufgabenbestand, Organisationsstruktur und vor allem die personellen und finanziellen Ressourcen der Anstalt wurden zum Gegenstand von Kritik und Anzweifelung. Man ventilerte ausführlich – meist hinter vorgehaltener Hand und in engeren Zirkeln – die Frage, ob das Ganze künftig ein paar Nummern kleiner zu konstruieren, also entsprechend zusammenzustreichen und der Formtypik der Staatsverwaltung anzunähern wäre (»Mittelbehörde«, Rundfunkbeamte u.ä.).

Der Landesrechnungshof hatte im Grunde nur routinemäßig seines Amtes gewaltet. Er hatte in der Tat manche Mißlichkeiten aufgedeckt, welche denn auch ohne weiteres zugegeben und so weit wie möglich zu beheben waren. Zugleich hatte er freilich tieferliegende medienstrukturelle und verfassungsrechtliche Dimensionen des Rundfunkwesens berührt. Letzteres sind Themenbereiche, in denen diese respektable Behörde Einwände aus anderer fachlicher Sicht gewohnt sein wird; im Verhältnis zum WDR beispielsweise ist sie schon des öfteren auf Grenzen ihrer Überzeugungs- und Durchsetzungskraft gestoßen. Folglich

mag der Rechnungshof über Echo und Effekte seiner hiesigen Tätigkeit selbst überrascht gewesen sein. Er hatte damit sozusagen zufällig einen Stein ins Wasser geworfen – was nun anderen Kräften gelegen kam und auch jene auf den Plan rief, die das LRG NW immer noch politisch und juristisch befehden. Bis hierher konnte das weiter nicht wundernehmen. Auffällig erscheinen hingegen die Reaktionen, die damit bis in Landtagsmehrheit und Landesregierung hinein erzielt wurden. Unter den Gesetzesvätern zeigten sich Symptome von Unsicherheit, es kam sogar zu offenem Dissens bis zur Selbstzerfleischung hin – Schwächeerscheinungen, die denn doch zu denken geben.



Bei Lichte besehen handelte es sich hierbei auch um die Beibehaltung und neue Bekräftigung strukturpolitischer Grundentscheidungen des LRG NW, als einer bemerkenswerten Hervorbringung der Sozialdemokratie nach ihrer Umorientierung von 1984. Wenn man von den irrationalen Begleitphänomenen (Kolportagen usw.) absieht, läßt sich abkürzend sagen:



Begrenzte Etats...

Hier traten gewisse Meinungsunterschiede und Zweifel in der Frage zutage, ob nunmehr auch die SPD stärker auf Deregulierung einzuschwenken und auf das Walten der Marktkräfte zu vertrauen habe.

Dazu sei noch einmal an die eingangs beschriebenen charakteristischen Merkmale des Privatrundfunkrechts in seiner nordrhein-westfälischen Ausprägung erinnert. Hierzulande hatte man sich 1986/87 für eine konzeptionell eigenständige, damals deutlich antizyklische Rund-

»Manches Presseunternehmen hätte das »Neue Medium« lieber ganz in die Hände bekommen«.

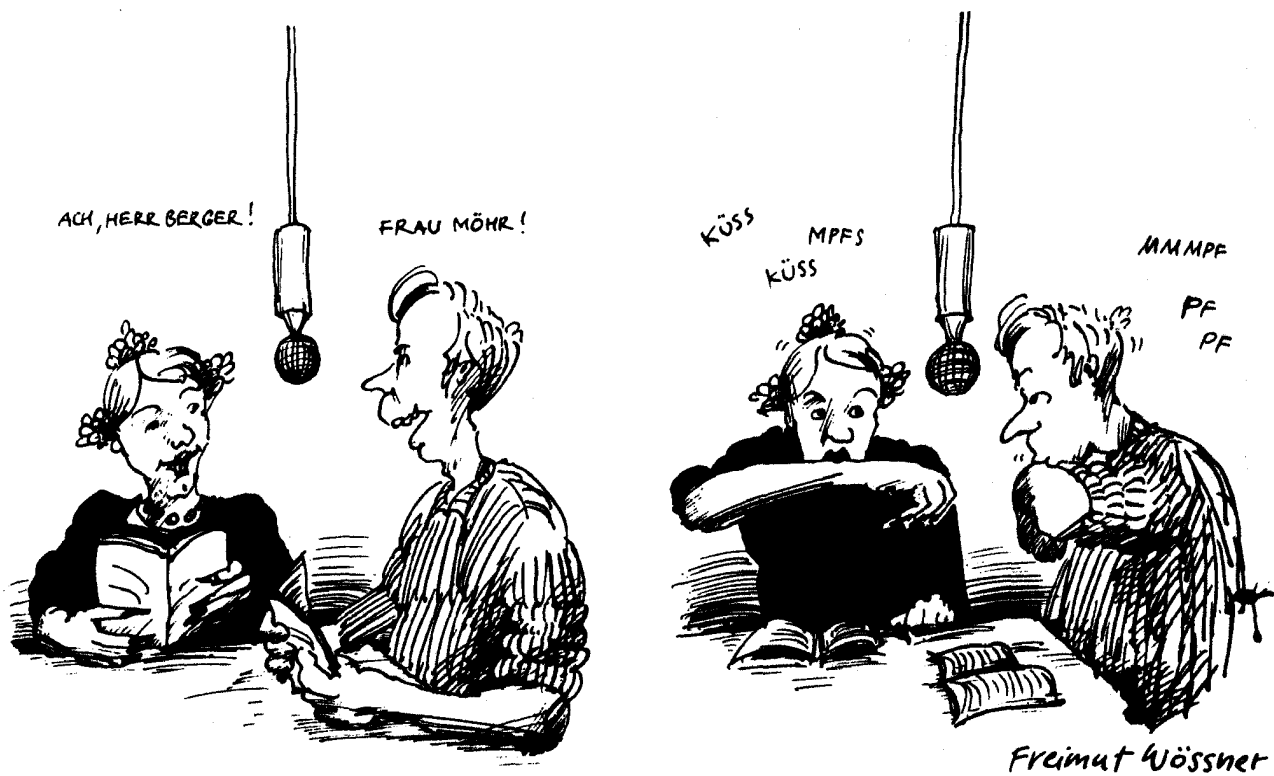
funkpolitik entschieden. Elemente des rundfunkspezifischen und solche des pressspezifischen Herkommens sollten dabei zusammengebracht und eng miteinander verbunden werden, und zwar unter Betonung und energischer Wahrung des nichtkommerziellen Erbtails. Daraus ergab sich jene interessante Kombination von Marktsteuerung und öffentlich-regulativer Einwirkung, wie sie für die Gesetzesbestimmungen über landesweite und lokale Veranstalter kennzeichnend ist. Der gleiche innovative Grundgedanke drückt sich in Existenz und konkretem

Zuschnitt der LfR aus.

Mit privaten Großanbietern wie RTL plus und SAT 1 hat die Anstalt dann jedoch zwiespältige, zum Teil enttäuschende Erfahrungen gemacht. Dazu mögen hier die Stichworte »Anpiff« und »Kanal 4« genügen. Es wäre allerdings m.E. ein schwerer Fehler, wollte man daraus nun folgern, fortan sei mehr Nachgiebigkeit im Grundsätzlichen angezeigt, oder gar ein Rückzug auf der ganzen Linie. Mit einer derartigen Anpassung und Anbiederung würde das Land seinen Ansatz von 1986/87 mutwillig schwächen und gefährden, und zwar in einem Augenblick, in dem andernorts – quer durch die älteren medienpolitischen Lager – die Kritik am Programmgebaren der Privaten stetig zunimmt; die Forderung nach »qualitativer Nachrüstung« mag über kurz oder lang sogar bundesweit mehrheitsfähig werden. Unter diesen Umständen wären Kleinmütigkeit, Konfliktscheu, standortpolitisch motivierter Opportunismus u.ä. auch in Düsseldorf fehl am Platze. Das entsprechende derzeit schon wieder beginnende Novellierungsgerede sollte schleunigst eingestellt werden. Die LfR ihrerseits wird sich mit Nachdruck der Frage zuwenden müssen, wie Programmauftrag und Programmgrundsätze

des LfR NW operationalisiert und überall im Lande, auch gegenüber widerstrebenden potenten Veranstaltern, durchgesetzt werden können.

Darin liegt ein nicht zu unterschätzendes Problem. Auf Landesebene hat man es nun einmal mit den eingangs vor Augen geführten kommerziell-nichtkommerziellen Übergangswerten und inneren Ambivalenzen zu tun. Leichter wird sich das entsprechende Problem auf lokaler Ebene in Angriff nehmen lassen. Denn der eigentliche Clou des Gesetzes ist das Zwei-Säulen-Modell. Darin verkörpert sich eine weiterführende Idee, welche 1989 endlich in die Realisierungsphase einzutreten scheint. Was das Land jetzt braucht, ist nicht etwa ein anderes Modell, und auch nicht eine andere Dachanstalt. Erforderlich ist vielmehr beharrliche Arbeit an Entwicklung und Erprobung des vorhandenen Lokalrundfunkmodells. Dafür werden schöpferische Intuition und Gestaltungskraft gemäß Art. 5 I 2 GG benötigt, und vor allem Konstanz und langer Atem. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit läßt sich hier vielleicht in einer neuen Form verwirklichen. Dementsprechend sollte auch die LfR unterstützt und gestärkt werden. ■



Freimut Wössner

führen zu begrenzten Darbietungen...