

ROLF STEININGER

RUNDFUNKPOLITIK IM ERSTEN KABINETT ADENAUER

Vorbemerkung

Die gesellschaftspolitische Relevanz der sogenannten Massenmedien Hörfunk und Fernsehen in unserer pluralistischen Gesellschaft nimmt ohne Zweifel ständig zu, ist doch der Rundfunk, wie dies auch das Bundesverfassungsgericht im „Fernsehurteil“ am 28. Februar 1961 ausdrücklich betonte, „mehr als nur ‚Medium‘ der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter ‚Faktor‘ der öffentlichen Meinungsbildung“¹. In der Bundesrepublik ist „Medienpolitik“ in den letzten Jahren daher nicht nur bei den politischen Parteien geradezu zu einem „sujet célèbre“ geworden. Bei allen Überlegungen wird deutlich, daß konkrete Medienpolitik immer durch die politischen und gesellschaftlichen Strukturen eines Landes bestimmt wird. Zukunftsweisende, demokratische Medienpolitik kann daher ohne die genaue Kenntnis dessen, was in dieser Beziehung in der Vergangenheit geschehen ist, schlechterdings nicht auskommen. Sie leitet geradezu ihre Legitimation daraus her.

Um so erstaunlicher ist es, daß in der deutschen Historiographie der Rundfunk bis in die letzten Jahre hinein relativ wenig beachtet worden ist. Ansätze in den fünfziger Jahren² wurden nicht konsequent genug weiterverfolgt³. Für die Zeit nach 1945 gibt es noch keine historisch-politische Gesamtdarstellung⁴.

Im folgenden wird der Versuch unternommen, diese Lücke mit ausfüllen zu helfen und einen ersten Beitrag zur Erhellung eines wichtigen Kapitels der Innenpolitik der Ära Adenauer zu leisten.

Im Vordergrund steht dabei weniger die verfassungsrechtliche Analyse der Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik⁵ als vielmehr die Darstellung der politischen Auseinandersetzungen, die in den fünfziger Jahren bei der Lösung dieses bundesstaatlichen Problems um die politischen Führungsmittel Hörfunk und Fernsehen geführt wurden. Dabei wird deutlich werden, daß eine Reihe von Pro-

¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 12. Band, Tübingen 1962, S. 260.

² Vgl. Heinz Pohle, *Der Rundfunk als Instrument der Politik, Zur Geschichte des deutschen Rundfunks von 1923–1938*, Hamburg 1955, und Hans Bausch, *Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923 bis 1933*, Tübingen 1956.

³ Eine Ausnahme ist die Arbeit von Winfried B. Lerg, *Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels*, Frankfurt 1965.

⁴ Dank des Entgegenkommens verschiedener Stellen wurden zumindest Regionalstudien möglich; z. B. Dierk Ludwig Schaaf, *Politik und Proporz im NWDR, Rundfunkpolitik in Nord- und Westdeutschland 1945–1955*, phil. Diss. Hamburg 1971 (Masch.) und demnächst Heribert Schwan, *Der Rundfunk als Instrument der Politik im Saarland 1945–1955*, phil. Diss. Mainz 1973.

⁵ Darüber gibt es bereits eine ganze Anzahl von Arbeiten; vgl. die Literatur im Internationalen Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsg. v. Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1964,

blemen der fünfziger Jahre auch im Jahre 1973 nichts von ihrer Aktualität und Bedeutung eingebüßt haben.

1. Die Rundfunkpolitik der Besatzungsmächte 1945-1949

Das Ende des Zweiten Weltkrieges bedeutete auch für den nationalsozialistischen Rundfunk das Ende. Der letzte großdeutsche Sender, der noch in Betrieb war, Flensburg, stellte mit dem Abspielen des Horst-Wessel-Liedes seine Sendungen ein. Spezialeinheiten der alliierten Armeen besetzten die Funkhäuser und Sendeanlagen.

Die Siegermächte übernahmen auch den Wiederaufbau des Rundfunks in ihren Zonen. Sie betrieben die Rundfunkanstalten zunächst in eigener Regie. In Hamburg, Bremen, Frankfurt, Baden-Baden, Stuttgart und München wurden „Sender der Militärregierung“ eingerichtet. Das Personal wurde nach und nach durch deutsche Mitarbeiter ergänzt und ersetzt; die Rundfunkanstalten wurden in den folgenden Jahren in die deutsche Zuständigkeit zurückgeführt. Dabei verlief die Entwicklung in den einzelnen Zonen nicht einheitlich.

Die französische Militärregierung errichtete durch die Verordnung Nr. 187 vom 30. 10. 1948 den Südwestfunk⁶. Die amerikanische Militärregierung gründete in jedem Land ihrer Zone eine Anstalt. Noch vor Gründung der Bundesrepublik wurden Landesgesetze die Rechtsgrundlage dieser Anstalten (Bayerischer Rundfunk, Süddeutscher Rundfunk, Hessischer Rundfunk, Radio Bremen)⁷.

In der britischen Besatzungszone wurde dagegen durch die Verordnung Nr. 118 vom 6. 8. 1948 nur eine Rundfunkanstalt, der Nordwestdeutsche Rundfunk, gegründet⁸.

Das Ziel der drei westlichen Alliierten war es, demokratische, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf streng föderalistischer Grundlage mit pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien zu errichten. Worauf es ihnen in der Zukunft ankam, machte ein Schreiben des stellvertretenden britischen Militärgouverneurs vom 13. 10. 1947 an den Generalsekretär des Zonenbeirates sehr deutlich. Darin hieß es, der Kontrollkommission sei sehr daran gelegen, „ein unabhängiges Rundfunkwesen zu schaffen, in dem freigesinnte Menschen ihre Ansichten zu den brennenden Tagesfragen zum Ausdruck bringen können, und das als wirksames Hilfsmittel eingesetzt werden kann, um bei der Bevölkerung Verständnis für den

C 1; Günter Zehner, *Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, Eine Dokumentation des Prozeßmaterials*, 2 Bände, Karlsruhe 1964/65, und Hans Brack, *Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und des Fernsehens in Deutschland*, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 2, München 1968.

⁶ Journal Officiel 1948, S. 1756; geändert durch Verordnung Nr. 198, Journal Officiel 1949, S. 1891.

⁷ Die Gesetzestexte bei Carl-Heinz Lüders, *Presse- und Rundfunkrecht*, Berlin/Frankfurt 1952, S. 147 ff.

⁸ Lüders, a. a. O., S. 203 ff. Vgl. auch den Aufsatz von Wolfgang Jacobmeyer in diesem Heft.

Wert der Kritik der freien Rede und des Aufeinanderprallens verschiedener Meinungen in einer demokratischen Gesellschaft hervorzurufen“⁹.

Auch und gerade beim Rundfunk führten die Westmächte ihre föderalistische Deutschlandpolitik konsequent durch.

Bei der Aufstellung ihrer rundfunkpolitischen Richtlinien hatten sie sich dabei nicht nur auf die Geschichte des Rundfunks unter dem nationalsozialistischen Regime gestützt, sondern auch auf die Erfahrungen in der Weimarer Zeit, in der der Rundfunk durch ein strenges Kontrollsystem der Reichsregierung und der politischen Parteien „politisch so beengt war, daß er der Idee der Demokratie in den kritischen Jahren, bevor Hitler zur Macht kam, in keiner Weise dienen konnte“¹⁰.

Der neue Rundfunk sollte von „jeglichem Einfluß der Regierungsstellen oder politischen Parteien unabhängig“ sein¹¹.

Mit diesem Ziel vor Augen beschloß die britische Militärregierung, auch die Kontrolle der Sender von der Deutschen Post auf den NWDR zu übertragen. Man vertrat die Auffassung, daß die Kontrolle der Sender durch eine Behörde wie die Post „einer Einmischung in die Programm-, Finanz- und technische Politik Tür und Tor öffnen würde“¹² – und genau das sollte verhindert werden.

Am 9. 6. 1948 wurde dann die gesamte höhere Kontrolle des Rundfunkwesens in der britischen Besatzungszone von der Post auf den NWDR übertragen¹³.

Am 30. 10. 1948 übertrug die französische Militärregierung in ihrer Zone dem Südwestfunk diese Kontrolle¹⁴.

Die amerikanische Militärregierung hatte für die Rundfunkanstalten in ihrer Zone sogar schon am 21.11.1947 eine ähnliche Entscheidung getroffen; der Rundfunk sollte so „von jeder Regierungseinwirkung freigehalten werden“¹⁵.

⁹ Senatskanzlei Hamburg, 315.00–1. Neben dem schon für meine Arbeit über den Auslandsrundfunk (Langer Streit um Kurze Welle, Der Auslandsrundfunk in den Anfängen der Bundesrepublik 1950–1953, Berlin 1972, künftig zit. Steininger) benutzten Material konnte ich Akten der Senatskanzlei in Hamburg, der Landesregierungen in Mainz, Hannover, Wiesbaden und Stuttgart sowie von mehreren Rundfunkanstalten auswerten.

¹⁰ Schreiben Stellvertr. brit. Militärgouverneur v. 13. 10. 1947. Senatskanzlei Hamburg, 316.00–1.

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda.

¹³ Verordnung Nr. 202. Text in: „Archiv für das Post- und Fernmeldewesen“, 1 (1949), S. 336. In einem Vertrag v. 14./24. 5. 1949 mit dem NWDR mußte die Post diese Entmachtung anerkennen. Text bei Lüders, a. a. O., S. 213 ff.

¹⁴ Verordnung Nr. 188. Text in: „Archiv für das Post- und Fernmeldewesen“, 1 (1949), S. 336.

¹⁵ Ebenda, S. 335. Diese Entscheidung wurde am 18. 1. 1949 durch eine Verfügung über Rundfunkempfangsgebühren in der US-Zone ergänzt, ebenda; vgl. auch demnächst Barbara Mettler, Amerikanische Informationspolitik, Demokratisierung und Kalter Krieg in Westdeutschland 1945–1949, Ein Beitrag zur Analyse ihres Verhältnisses mit einer Fallstudie über den Bayerischen Rundfunk, phil. Diss. Konstanz 1973.

Die Alliierten sorgten dafür, daß sie auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes die entscheidenden Kompetenzen in bezug auf den Rundfunk in der Bundesrepublik in ihrer Hand behielten. Artikel 3 des Gesetzes Nr. 5 der Alliierten Hohen Kommission bestimmte, daß ohne ihre Genehmigung neue Rundfunk-, Fernseh- oder Drahtfunksender nicht eingerichtet, noch Anlagen dieser Art einer anderen Verfügungsgewalt unterstellt werden durften. Der deutsche Funksendebetrieb mußte in Übereinstimmung mit der von der Alliierten Hohen Kommission festgesetzten Zuteilung von Wellenstärke und -frequenz durchgeführt werden¹⁶.

2. Heinemann und der Versuch einer Neuordnung des Rundfunks

Rundfunkpolitisch war die Bundesregierung damit vollkommen neutralisiert. Zu den alliierten Vorbehalten kam noch hinzu, daß in Artikel 73 GG ein schwerer Konflikt zwischen Bund und Ländern in dieser Frage angelegt war. Ziffer 7 bestimmte, daß der Bund die „ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen“ hatte. Umstritten blieb beim Begriff Fernmeldewesen, ob damit z. B. auch die Organisation des Rundfunks gemeint war, mit anderen Worten, ob der Bund die Organisationsform der einzelnen Rundfunkanstalten bestimmen konnte. Die Protokolle des Parlamentarischen Rates lassen erkennen, daß sich nicht alle Mitglieder bei der Beratung dieses Punktes im klaren darüber waren, worum es eigentlich ging¹⁷.

Im ganzen gesehen war rundfunkpolitisch ein Zustand geschaffen worden, den Adenauer für unerträglich hielt. Seiner Meinung nach mußte der Rundfunk „politisches Führungsmittel der jeweiligen Bundesregierung“ sein¹⁸. Schon allein das AHK-Gesetz zementierte aber einen Zustand, für den er in erster Linie die „unheilvolle Freundschaft zwischen Labourpartei und SPD“¹⁹ verantwortlich machte. So hatte er schon im ersten Bundestagswahlkampf im Sommer 1949 mehrfach behauptet, und er hatte es am 31. Juli auf einer Großkundgebung der CDU und FDP im Hamburger Schauspielhaus wiederholt, daß die Labourregierung es in geschicktester Weise verstanden habe,

„in der britischen Zone, welche die meisten Menschen der Trizone umfaßt, fast die gesamten Instrumente der Gestaltung der öffentlichen Meinung den Sozialdemokraten in die Hände zu geben“.

Zuerst habe sie das Nachrichtenbüro „Deutscher Pressedienst“, den NWDR und „Die Welt“ übernommen „und dann Sozialdemokraten hineingebracht“.

¹⁶ Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission (zit. AHK) für Deutschland Nr. 1. vom 23. 9. 1949.

¹⁷ Vgl. die Auszüge bei Carl-Heinz Lüders, Die Zuständigkeit zur Rundfunkgesetzgebung, Bonn 1953, S. 39 ff. Interessant ist, daß der Verfassungskonvent in Chiemsee (Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen, 10.–25. 8. 1948) der Auffassung war, daß die Organisation nicht zur Bundeszuständigkeit gehörte; Deutsches Rundfunkarchiv Frankfurt (zit. DRA), Reg.-Nr. 3–1.

¹⁸ Das bestätigte auch der ehem. stellvertr. Bundespressechef, Min.-Dir. a. D. Werner Krueger, in einem Schreiben v. 2. 8. 1972 an den Verf.

¹⁹ So in der Rede in Hamburg, vgl. Anm. 21.

Sein besonderer Zorn richtete sich gegen den NWDR, der mit Abstand größten westdeutschen Rundfunkanstalt²⁰.

Dort sei, so betonte er im Schauspielhaus, die Sache so:

„– es wird natürlich Krach geben, das macht aber nichts –: Generaldirektor Grimme, Vorstandsmitglied der SPD; persönlicher Referent des Generaldirektors und Leiter der statistischen Abteilung: Prüfer, eingeschriebenes Mitglied der SPD, Programmdirektor Schulz steht der SPD nahe; Leiter der politischen Abteilung Schulte SPD-Mitglied; politische Abteilung Köln, Steigner, Mitglied der SPD; Abteilung Wirtschaft, Dr. Nassok, steht der SPD nahe. Aber damit die Parität gewahrt bleibt, sehen Sie zwei leitende Männer der Musik, die der CDU nahe stehen.“²¹

Aber nicht nur im NWDR, auch in den übrigen Rundfunkanstalten – mit Ausnahme des SWF – sah er nur Sozialisten am Werk, die ihm feindlich gesonnen waren und seine Arbeit nicht gebührend würdigten. Dieser deplorable Zustand konnte nur geändert werden, wenn die bestehende Rundfunkordnung geändert wurde.

Die entscheidende Frage war, wie die bestehenden Beschränkungen und der Widerstand der Opposition, der Länder und eines großen Teils der Öffentlichkeit –, die in den rundfunkpolitischen Initiativen der Bundesregierung in den folgenden Jahren den Versuch Adenauers sahen, sich ein einseitiges politisches Instrument zum Zwecke einseitiger politischer Meinungsbildung zu schaffen – überwunden werden konnten.

Innerhalb der Bundesregierung war der Bundesinnenminister offiziell zuständig für „allgemeine Angelegenheiten des Rundfunks, Rundfunkrecht, Bundesrundfunkgesetz und Rundfunkanstalten des Bundesgebietes“²². Der damalige Bundesinnenminister Gustav Heinemann sorgte allerdings dafür, daß in seiner Amtszeit die Unabhängigkeit der bestehenden Rundfunkanstalten nicht angetastet wurde. Er war an der Freiheit des Rundfunks interessiert und hätte wohl am liebsten – zumindest ist das die Auffassung seines damaligen persönlichen Referenten Dr. Carl-Heinz Lüders – weder Bund noch Länder in den beaufsichtigenden Gremien der Rundfunkanstalten gesehen. Art. 5 Abs. 1 GG lag ihm sehr am Herzen. Unter-

²⁰ Hörerzahl (1. 5. 1950): Bayerischer Rundfunk 1409921 (zit. BR), Südwestfunk 795416 (zit. SWF), Hessischer Rundfunk 722138 (zit. HR), Süddeutscher Rundfunk 681715 (zit. SDR), NWDR 4022739, Radio Bremen 158610. Vgl. „Kulturarbeit“ 2 (1950).

²¹ So nach der „Hamburger Allgemeinen Zeitung“ v. 1. 8. 1949. Bei „Dr. Nassok, steht der SPD nahe“ war Adenauer offenbar schlecht informiert; es handelte sich dabei nämlich um die bekannte Dr. Julia (Dingwort-) Nusseck.

²² Über die Kompetenzverteilung kann Dr. Heinemann nach Mitteilung seines Pers. Referenten „nichts sagen . . ., da ihm dieser Vorgang nicht erinnerlich ist“. Schreiben Bundespräsidialamt (Pers. Ref. Popitz) v. 22. 1. 1973 an den Verf.; Dr. Lüders (s. S. 593) meint, mit der Installierung der Bundesregierung unter Adenauer sei der Hunger gewachsen, auf dem Gebiet der *Organisation* des Rundfunks eine Rolle zu spielen (Anspruch des Bundeskanzleramtes auf ein Bundesrundfunkgesetz), und so habe man „faute de mieux (was man nicht deklinieren kann, sieht man als Kompetenz des Innern an) das BMdI . . . mit den nicht-technischen Fragen des Rundfunks betraut“. Schreiben Dr. Lüders v. 24. 2. 1973 an den Verf.

stützt wurde Heinemann von Dr. Lüders, der zugleich das Referat „Presse, Film, Rundfunk“ (III/4) leitete. Lüders, der der FDP nahestand, war bemüht, auch unter Robert Lehr, dem Nachfolger Heinemanns, eine liberale Rundfunkpolitik durchzusetzen, was zu schweren Auseinandersetzungen mit dem Kanzleramt und dem späteren Eingeständnis von Lüders führte, er habe „irrig geglaubt, mit unpolitischen, sachlichen Argumenten politischen Ambitionen entgegenzutreten zu können“²³. Lüders, protegiert von Bundespräsident Heuss, scheute jedenfalls den Konflikt nicht.

Schon wenige Wochen nach Bildung der ersten Bundesregierung wurde das Thema Rundfunk zwischen Adenauer und Heinemann erörtert. Adenauer wünschte insbesondere Informationen darüber, welche gemeinsamen Pläne die Rundfunkanstalten verfolgten, welche Möglichkeiten für eine Neuordnung des Rundfunkwesens und für eine Einflußnahme der Bundesregierung auf die Rundfunkanstalten bestanden, und ob die Rundfunkanstalten der Bundesregierung kurzfristig besondere Sendezeit zur Verfügung stellen würden.

Am 22. Dezember 1949 berichtete Heinemann Adenauer über das Ergebnis einer ersten Fühlungnahme mit dem Generaldirektor des NWDR, Dr. Grimme²⁴, und eines Gespräches mit dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates des NWDR, Prof. Raskop (CDU). Was die besondere Sendezeit für die Bundesregierung betraf, so hatte Grimme betont, bestünden keine Schwierigkeiten, soweit sich diese Sendungen auf Nachrichten und amtliche Bekanntmachungen beschränkten. Soweit die „Bundessendung“ jedoch allgemeine politische Darstellungen bringen würde, „müßte der Opposition . . . eine gleiche Sendezeit eingeräumt werden“, wobei Heinemann dem Kanzler zu bedenken gab, das ganze Problem müsse „unter dem Gesichtswinkel der Unparteilichkeit des Rundfunks eingehend durchdacht werden“.

Was die Pläne der Rundfunkanstalten betraf, so gewann Heinemann aus den Äußerungen Raskops den Eindruck, daß die Rundfunkanstalten bestrebt waren, sich auch von der noch bestehenden „Abhängigkeit vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen in funk- und wellentechnischen Fragen zu lösen“. Zumindest war in einem kleinen Gremium streng vertraulich der Gedanke erwogen worden, ein selbständiges Bundesrundfunkamt zu errichten. Man verstand darunter eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die zwar einem Bundesministerium angegliedert, aber im übrigen völlig unabhängig sein, also keinen Weisungen der Bun-

²³ Schreiben Dr. Lüders v. 24. 2. 1975 an den Verf. Nach der Bundestagswahl 1953 wurde Lüders kaltgestellt; ihm wurden von Minister Schröder entscheidende Kompetenzen entzogen. Nach eigener Angabe war Lüders froh, 1956 das Bundesministerium des Innern (zit. BMI) verlassen und auf ganz anderem Felde als Generalsekretär der Europa-Union neu beginnen zu können. Lüders wurde 1963 Botschafter in Dakka, später Botschaftsrat in Neu-Delhi, 1966 Botschafter in Luxemburg; seit März 1971 ist er Gesandter an der Botschaft der Bundesrepublik in Moskau. Dort hatte ich am 24. 8. 1971 Gelegenheit, den gesamten Fragenkomplex mit Herrn Dr. Lüders zu erörtern. Aus dem sich daran anschließenden Briefwechsel konnte ich z. T. zitieren.

²⁴ Zu Grimme, siehe Steininger, a. a. O., S 27.

desregierung unterliegen sollte. Sie sollte die Rundfunkhoheit oder jedenfalls die gesamte Ausübung der Rundfunkhoheit und damit die Verteilung der Rundfunkwellen übernehmen. Im übrigen wollte Raskop Heinemann weiter über die Pläne der Intendanten informieren.

Wie brisant dieses Thema war, machte die Bitte Heinemanns an Raskop deutlich, von diesen Plänen vorerst nichts in die Öffentlichkeit dringen zu lassen, „da dieses heikle Thema zu schwerwiegenden Auseinandersetzungen mit den verschiedensten Kreisen führen kann“. Heikel war vor allen Dingen, daß dieser Plan von der Prämisse ausging, der Bund sei befugt, diese Frage überhaupt legislativ in Angriff nehmen zu können.

Nach Prüfung der Kompetenzfrage anhand der Protokolle des Parlamentarischen Rates kam Heinemann immerhin zu dem Ergebnis, daß der Bund auch gewisse Grundfragen der Organisation in eigener Zuständigkeit entscheiden könne, „vornehmlich die Frage, ob überhaupt eine Rundfunkgesellschaft errichtet und tätig werden oder bleiben soll“. Als „rechtlich einwandfreie“ und „praktisch brauchbare Lösung“ ergab sich für ihn, daß der Bund neben der Wellenverteilung Richtlinien für die Rundfunkorganisation erlassen könne; den Ländern obliege es, die Rundfunkorganisation „nach Maßgabe dieser Rahmenvorschriften im einzelnen zu gestalten“. Heinemann hielt es „nicht für ausgeschlossen, daß ein Gesetzentwurf, der in dieser Hinsicht maßvoll gestaltet ist und den Ländern ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten läßt, Zustimmung im Bundesrat findet“. Er wollte die Ausarbeitung eines solchen Entwurfs in die Hand nehmen, sobald er über die Pläne der Rundfunkgesellschaften betreffend Errichtung eines Bundesrundfunkamtes orientiert sei. Abschließend empfahl er auch dem Bundeskanzler „dieses Problem auf keinen Fall vorzeitig in der Öffentlichkeit zu erörtern“²⁵.

Im Bundesinnenministerium war man jetzt daran interessiert, mit den Rundfunkanstalten direkt Kontakt aufzunehmen, um u. a. zu erfahren, wie deren Pläne aussahen. Am 17. Februar 1950 wandte sich daher der Leiter der Kulturabteilung (Abt. III), Staatssekretär a. D. Wende, an den Intendanten des Bayerischen Rundfunks, v. Scholtz²⁶, und bat, an der für den 22.–23. Februar in München geplanten Tagung der Rundfunkanstalten teilzunehmen. Er mußte sich jedoch postwendend per Fernschreiben die Antwort gefallen lassen, der Bundesminister des Innern sei zwar gern zu dem Empfang eingeladen, der gegeben würde, daß aber „die Tagung selbst nur Beratungen der Rundfunkorgane vorsehe und Gäste zur Tagung selbst nicht erwartet würden“²⁷. Für „Bundespräsenz“ jeglicher Art hatte man bei den Rundfunkanstalten offensichtlich wenig übrig. Dieser Versuch der Kontaktaufnahme war gescheitert. Auch Raskop meldete sich nicht mehr. Er hatte einen auf-

²⁵ Schreiben Heinemann v. 22. 12. 1949 an Adenauer. Nachlaß Lubbers (zit. NL). Heinz Lubbers war ein Vertrauter Adenauers, Mitbegründer der CDU in Westfalen, 1948–1953 Chefredakteur des Deutschland-Union-Dienstes, 1951–52 komm. Bundesgeschäftsführer der CDU. Vgl. Steininger, a. a. O., S. 21.

²⁶ Zu v. Scholtz s. Steininger, a. a. O., S. 27.

²⁷ R. v. Scholtz am 17. 2. 1950 an BMI; NL.

merksameren Gesprächspartner als Heinemann gefunden, nämlich Adenauer selbst. Sowohl die zögernde Haltung, die Heinemann in der Frage der Neuordnung des Rundfunkwesens eingenommen hatte, als auch der Hinweis auf das Recht der Opposition hatten Adenauer nicht gefallen; ebensowenig, daß Heinemann nicht einmal mögliche Alternativen aufgezeigt hatte, die ja doch vorhanden schienen – man brauchte nur an den NWDR zu denken. Raskop wies im Januar 1950 auf diese scheinbare Möglichkeit hin. In der 6. Sitzung des Bundestagsausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films erklärte er in Hamburg, die Lücke, die durch das Fehlen eindeutiger Länderkompetenzen für den NWDR entstanden sei, müsse durch ein Bundesrundfunkgesetz geschlossen werden²⁸. Dieses Gesetz würde dann – und das war das entscheidende Stichwort – die „Aufteilung des NWDR“ ermöglichen. Wie das dann aussehen würde, konnte man am 23. Januar 1950 in der „Rheinischen Zeitung“ nachlesen. Dort wurde der Verdacht geäußert, daß der Kölner Sender in ein direktes Instrument der Bundesregierung verwandelt und in allen wichtigen Positionen mit Vertrauensmännern des Bundeskanzlers besetzt werden sollte²⁹.

Die Haltung von Raskop gefiel Adenauer. Er wurde zum ehrenamtlichen Berater des Presse- und Informationsamtes in Rundfunkangelegenheiten ernannt. Das Innenministerium sollte in dieser Frage übergangen werden. Raskop selbst charakterisierte seine Aufgabe sogar dahingehend – wie Heinemann am 15. April 1950 aufgrund eines ihm zugegangenen vertraulichen Berichts in einem Schreiben an Adenauer feststellte –, er sei vom Bundeskanzler beauftragt worden,

„sämtliche beteiligten Bundesministerien in Rundfunkangelegenheiten zu koordinieren; insbesondere sei ihm die Vorbereitung des Bundesrundfunkgesetzes übertragen worden“³⁰.

Ob dies tatsächlich zutraf, konnte auch Heinemann nicht feststellen. Jedenfalls entwickelte sich auch in dieser Frage ein Konflikt zwischen ihm und Adenauer³¹.

Zunächst schien es Heinemann jedoch noch erforderlich zu sein, bei Adenauer energisch auf eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts hinzuweisen. In dem erwähnten Schreiben betonte er, der Bericht über Raskop gebe ihm Veranlassung festzustellen,

„– und ich glaube mich insoweit mit Ihnen einig –, daß legislative Angelegenheiten des Rundfunks nach wie vor federführend in meinem Ministerium be-

²⁸ HSTA Düsseldorf. NW 69–51, Kurzprotokoll d. 6. Sitzung d. Bundestagsausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films, 13.–16. 1. 1950, zit. bei Eva-Maria Freiburg, *Die Geschichte des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen 1945–1955*, Vom NWDR-Köln zum WDR, phil. Diss. Hannover 1973 (Masch.), S. 168.

²⁹ „Rheinische Zeitung“ v. 23. 1. 1950.

³⁰ Schreiben Bundesminister d. Innern, Dr. G. Heinemann, v. 15. 4. 1950 an Bundeskanzler Dr. Adenauer; NL.

³¹ Dr. Lüders bestätigte in einem Schreiben v. 28. 6. 1971 an den Verf., daß es zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Bundesinnenministerium zu „mancherlei Meinungsverschiedenheiten in Kompetenzfragen gekommen ist. Das war besonders stark in der Zeit, als Dr. Heinemann noch Bundesinnenminister war“.

arbeitet werden. Sie gehören zu dem Referat ‚Presse, Rundfunk und Filmwesen‘. Die Zusammenfassung in einem Referat empfiehlt sich schon deswegen, weil für drei Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung gleichartige grundrechtliche Garantien (Art. 5 GG) und dementsprechend legislatorische Probleme vorliegen.“

Und dann kam ein Satz, der deutlich machte, warum es später zu „Meinungsverschiedenheiten“ kam, nämlich:

„Mit legislatorischen Mitteln die Unabhängigkeit von Presse, Rundfunk und Filmwesen zu sichern und Vorkehrungen gegen den Mißbrauch dieser Freiheit zu treffen, ist Bestandteil der umfassenden Aufgabe meines Ministeriums: des Schutzes der Verfassung.“

Was dagegen das Presse- und Informationsamt angehe, so sei dessen Aufgabe „ganz anderer Natur“. Es solle nämlich nicht nur Presse und Rundfunk über die Maßnahmen der Bundesregierung informieren, sondern zugleich die Politik der Bundesregierung „aufklärend und werbend unterstützen“. Dies habe aber selbstverständlich in Formen zu geschehen, die keine Abhängigkeit von Presse oder Rundfunk hervorriefen. Eine legislatorische Betätigung durch Vorbereitung von Gesetzentwürfen dürfte in keinem Fall zum Aufgabenbereich des Presse- und Informationsamtes gehören.

Dann kam Heinemann auf den Punkt zu sprechen, der Adenauer am meisten interessierte: das Bundesrundfunkgesetz. Und hier wurde dem Kanzler eine herbe Enttäuschung bereitet. Er wolle sich zwar – so Heinemann – des sachverständigen Rates des Herrn Raskop bedienen, sobald die Ausarbeitung eines Entwurfs in das entscheidende Stadium trete, da jedoch von süddeutscher Seite („auch von der CSU“) die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines solchen Gesetzes bestritten werde, halte er es „nicht für opportun, zur Zeit in dieser Angelegenheit Initiative zu entfalten“³².

Diese Initiative wollte Heinemann den Ländern bzw. den Rundfunkanstalten überlassen. Daß diese jedoch an Änderungen zugunsten des Bundes wenig Gefallen finden würden, war klar.

Adenauer sah die Sache ganz anders. Ihm war nach wie vor insbesondere der „rote“ NWDR ein Dorn im Auge. Für ihn schien daher Rundfunkneuordnung zunächst gleichbedeutend zu sein mit einer Aufteilung des NWDR. Personelle Veränderungen innerhalb des NWDR genügten ihm nicht. So erklärte er am 21. Mai 1950 in einem Rundfunkinterview über die Neuordnung des Rundfunks, es müßten Änderungen am bestehenden System vorgenommen werden. So wie der Rundfunk jetzt sei, sei er eine Hinterlassenschaft der britischen Besatzung in der ersten Zeit, die geglaubt habe, daß der Demokratie am meisten damit gedient sei, wenn man die Instrumente der öffentlichen Meinung in die Hand der SPD gäbe. Das sei eine Nuß, an der man heute noch zu knacken habe und die eine Beeinträchtigung der Arbeit der Bundesregierung bedeute³³.

³² Vgl. Anm. 50.

³³ WDR-Schallarchiv, Dok. 515, 21. 5. 1950, zit. bei Freiburg, a. a. O., S. 171.

Das waren Worte, die an den Bundestagswahlkampf 1949 erinnerten. Es verwundert daher wenig, daß die Gerüchte nicht verstummten, wonach die Bundesregierung plane, einen eigenen Bundessender einzurichten. Der Bundesregierung liege daran, so hieß es, teils dem Inland, teils dem Ausland gegenüber ein eigenes Sprachrohr zu besitzen. Als geeigneter Bundessender wurde wiederum der Sender Köln genannt, der damit aus dem Verband des NWDR auszuschneiden habe.

Nunmehr sah sich jedoch das Innenministerium veranlaßt, diese Gerüchte als „unzutreffend“ zurückzuweisen. In einer vom Bundespresseamt am 2. Juni veröffentlichten grundsätzlichen Erklärung, die sich deutlich auch an die Adresse des Kanzleramtes richtete, hieß es, das Grundgesetz garantiere die Freiheit der Berichterstattung des Rundfunks und damit die Unabhängigkeit aller deutschen Rundfunkanstalten vom Staat. Dies sei ein Grundprinzip aller wirklichen Demokratien, das mit allen Mitteln zu wahren „oberstes Anliegen sämtlicher Bundesorgane sein muß“.

Was das Rahmengesetz über die Rundfunkanstalten der deutschen Länder betraf, so wurde betont, daß im Mittelpunkt dieses Gesetzes, sofern es zu gegebener Zeit erlassen werden sollte, die „Unabhängigkeit vom Staat“ – und zwar sowohl vom Bund als auch von den Ländern – zu stehen habe. Diese Unabhängigkeit verpflichte allerdings die Rundfunkanstalten, „im Wege der Selbstkontrolle jeglichen Mißbrauch dieser Freiheit und jegliche parteiische Stellungnahme zu unterbinden“, wobei das Bundesgesetz Hilfestellung leisten könnte, indem es ein solches „von staatlichem Einfluß freies Selbstkontrollorgan aller deutschen Rundfunkanstalten schafft“³⁴.

Diese Verlautbarung, die von Dr. Lüders entworfen worden war, muß wohl als Alleingang des Innenministeriums gewertet werden. In der Bundesgeschäftsführung der CDU wurden nämlich ganz andere Überlegungen in Sachen Rundfunk angestellt. Am 3. Oktober 1950 wurde dort ein Memorandum für Bundeskanzler Adenauer fertiggestellt, das den bezeichnenden Titel „Massenführung in der Bundesrepublik“ trug³⁵. Beim Punkt Rundfunk wurde es als die „erste Aufgabe“ bezeichnet, im Zusammenhang mit der Revision des Besatzungsstatuts „die Kassierung des alliierten ‚Presse- und Radiogesetzes‘ zu erwirken“, denn damit werde die Funkhoheit automatisch an den Bund als Rechtsnachfolger des Reiches zurückfallen. Sobald diese Lage geschaffen sei, müsse „ein schon jetzt vorzubereitendes Bundesrundfunkgesetz in Kraft treten“. Schwierigkeiten, dieses Gesetz so zu fassen, „daß es dem Bund einen Einfluß auf die Sender gewährleistet“, sah man in drei Punkten:

1. Es ließe sich allenfalls behaupten, so hieß es, der Rundfunk sei ein „Kulturinstrument“ und als solches nach Art. 72 GG Sache der Länder. Demgegenüber wurde geltend gemacht, „daß der Rundfunk in erster Linie zweifellos politisches

³⁴ Mitteilung BMI v. 2. 6. 1950 an die Presse; veröffentlicht durch das Bundespresseamt (zit. BPA), Nr. 536/50.

³⁵ Vgl. Steininger, a. a. O., S. 26.

Führungsmittel, in zweiter Linie Mittler von Unterhaltung und erst in letzter Linie Kulturmittler ist“.

2. Es ließe sich einwenden, daß eine Einflußnahme des Bundes auf das Programm des Rundfunks dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung und – mutatis mutandis – dem Grundrecht der Pressefreiheit widerstreite. Demgegenüber wurde geltend gemacht, „daß die monopolistische Stellung der Sender in Deutschland jene Grundsätze ausschließt“. . . . Die bestehenden Sender gäben sich der Täuschung hin, „überparteilich“ und „unabhängig“ zu sein, indem sie ihre Mikrophone den Vertretern verschiedener politischer Richtungen entweder nacheinander oder in angeblich „paritätischem Wechsel“ überließen. Abgesehen davon, daß sich eine echte Parität praktisch doch nicht erreichen lasse, . . . werde der Sender bei einer solchen Handhabung zur „Drehscheibe der Meinungen“ oder „Tauschzentrale der Ideen“, was „vielleicht auf einige intellektuelle Schwerenöter reizvoll, auf die Menge der Hörer aber schlechthin verwirrend, ja verdummend wirkt“.

Als dritter Punkt wurde beklagt, daß selbst noch nach mehrjähriger ständiger Aufklärung 80 % der deutschen Hörer der Meinung seien, die Sender seien „amtlich“.

Mit dieser Auffassung, so ärgerlich sie sein möge, sei „als mit einer Tatsache zu rechnen“. Schon deshalb „muß wenigstens ein gewisser regierungsamtlicher Einfluß auf die Sender gewährleistet sein“.

Die Folge der Bundeshoheit über den Rundfunk und eines auf sie gegründeten Bundesrundfunkgesetzes brauche „nicht ein Staatsrundfunk nach totalitärem Muster zu sein“, aber „wichtig wären folgende Bestimmungen in dem Gesetz:

1. Formelle Lizenzierung der Sender durch die Bundesregierung.
2. Finanzhoheit des Bundes über den gesamten Rundfunk . . .
3. Rückführung der gesamten Ausstrahlungstechnik in die Zuständigkeit der Bundespost.
4. Vertretung des Bundes durch einen Bevollmächtigten im Verwaltungsrat bzw. Programmbeirat jeden Senders.
5. Berechtigung des Bundes zur Auflage einzelner Nachrichten und Kommentare sowie einzelner Bestandteile der Sendungen zum Zeitgeschehen des Schul- und des Jugendfunks“.

Die Programmbeiträge sollten von einer noch zu schaffenden Gesellschaft produziert werden. Besonderes Gewicht sollte dabei auf die Nachrichten gelegt werden, da, wie es hieß, selbst der finanziell bestgestellte Sender (NWDR) den Ansprüchen auf einen guten Nachrichtendienst nicht gerecht werden könne, während die finanzschwachen Sender wie Bremen, Baden-Baden, Stuttgart auf diesem Gebiet nur „stümpfern“ könnten. Die Sender seien daher „zentral . . . zu beliefern und zur Durchgabe dieser Nachrichten zu verpflichten, wie es bereits bis 1933 der Fall war“⁸⁶.

⁸⁶ Die in der Weimarer Republik in der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft (RRG) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten erhielten aufgrund einer Anordnung des Reichspostministeriums sämtliche Nachrichten von der „Drahtlosen Dienst AG“ (DRADAG), die sich bis

Rundfunkpolitisch schienen die Ziele damit klar abgesteckt zu sein. Die erste Voraussetzung für den Zugriff auf die Rundfunkanstalten war die Rückgewinnung der Funkhoheit. Wenige Tage nach Fertigstellung des Memorandums trat Bundesinnenminister Heinemann zurück. Ausschlaggebend für diesen Schritt war zwar die Wiederaufrüstungspolitik des Bundeskanzlers, aber auch auf anderen Gebieten fehlte die Basis für eine faire Zusammenarbeit³⁷. So hatte Heinemann noch am 4. September in einem Schreiben an den Intendanten des Bayerischen Rundfunks den Zusammenschluß der Rundfunkanstalten zu einer Arbeitsgemeinschaft begrüßt und sich bereit erklärt, mit der Arbeitsgemeinschaft enge Fühlung zu halten und zusammenzuarbeiten, soweit Angelegenheiten, die das Wohl des Staatsganzen angingen, es erforderten³⁸.

Für die Art der Zusammenarbeit, wie sie Heinemann vorschwebte, hätte er wohl kaum die Unterstützung des Kanzleramtes erhalten. Heinemann war offensichtlich auch auf dem Gebiet der Neuordnung des Rundfunks nicht der Mann, der den Vorstellungen Adenauers entsprach.

Am 13. Oktober übernahm Dr. Robert Lehr das Ressort des Bundesinnenministers. Zehn Tage später wurde er von Adenauer, nachdem sich dieser mit dem Inhalt des zitierten Memorandums vertraut gemacht hatte³⁹, auf Heinemanns angebliche Versäumnisse hingewiesen. „Auf dem Gebiete des Rundfunks . . . und des [sic!] DPA [Deutsche Presse Agentur] ist, soviel ich es überschauen kann,“ so schrieb er, „bisher von dem Innenministerium kaum irgend eine Initiative entfaltet worden . . . Ich bitte Sie, den Angelegenheiten des Rundfunks und der DPA Ihre besondere Aufmerksamkeit zu widmen.“⁴⁰

1933 im Besitz des Reichsinnenministeriums befand. Die von der DRADAG als „Auflagenachrichten“ bezeichneten Nachrichten mußten „unverzüglich, unverkürzt, unverändert und unentgeltlich“ verbreitet werden. Lediglich unter den übrigen durch die DRADAG vermittelten Nachrichten stand den Rundfunkanstalten die Auswahl frei. Nur unpolitische Nachrichten konnten von anderen Stellen bezogen werden. Vgl. die „Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst der Rundfunkgesellschaften“. Abgedruckt u. a. bei Fritz Schuster, Funkhoheit und Unterhaltungsrundfunk nebst den in den drei westlichen Besatzungszonen geltenden Rundfunkgesetzen, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1 (1949), S. 330 f.

³⁷ Die Vermutung, daß auch die Meinungsverschiedenheiten zwischen Kanzler und Bundesinnenminister in der Frage des Rundfunks zu dem Entschluß Dr. Heinemanns beigetragen hatten, aus dem Kabinett auszuschneiden, trifft nach Aussage des Pers. Referenten des Bundespräsidenten nach Rücksprache mit Dr. Heinemann nicht zu; Schreiben v. 22. 1. 1973 an den Verf.

³⁸ Schreiben Dr. Heinemann v. 4. 9. 1950 an die Arbeitsgemeinschaft; DRA, 3-1.

³⁹ Schreiben Min.-Dir. a. D. W. Krueger v. 2. 8. 1972 an den Verf.

⁴⁰ Schreiben Bundeskanzler Adenauer v. 23. 10. 1950 an Bundesinnenminister Lehr; Bundesarchiv Koblenz – Zwischenarchiv St. Augustin (2), Hangelar (zit. BA-ZwA). B 106/827 (B 106 Sammelnummer BMI, B 145 Sammelnummer BPA). In dem erwähnten Memorandum war u. a. als Ziel genannt worden, „die DPA zu 51 % in die Hand zu bekommen oder zum mindesten ein Verhältnis herzustellen, wie es früher zwischen Regierung einerseits und WTB [Wolf's Telegraphisches Büro] und TU [Telegraphen-Union] andererseits bestanden hat“.

Diese Aufforderung bedeutete allerdings nicht die völlige Rückverlagerung der Kompetenzen auf dem Gebiete des Rundfunks in das Innenministerium. Denn dort saß immer noch Dr. Lüders, der entschlossen war, die liberale Politik Heinemanns fortzusetzen. So verwundert es nicht, daß als erste Reaktion auf das Schreiben Adenauers Innenminister Lehr zwar zu einer internen Besprechung einlud, in deren Mittelpunkt aber nicht, wie Lüders notierte, das Bundesrundfunkgesetz stehen sollte, „sondern die Frage, wie man die Sendungen gen Osten aktivieren kann“⁴¹.

Die Diskussion über das Bundesrundfunkgesetz wurde im Kanzleramt fortgesetzt. Dort traf Min.-Dirig. Gumbel am 26. November 1950 zweimal mit dem Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films, Dr. Rudolf Vogel (CDU), zusammen. Dr. Vogel hielt ein Bundesrundfunkgesetz für unbedingt erforderlich⁴². Gegenüber Lüders hatte er jedoch „kein volles Zutrauen“. Er zog daher die Zusammenarbeit mit dem Kanzleramt vor. Es wurde vereinbart, daß Gumbel sich mit Staatssekretär Ritter von Lex (CSU) im Bundesinnenministerium in Verbindung setzen und ihn bitten sollte, den Gesetzentwurf, an dem Dr. Lüders arbeitete, nach seiner Fertigstellung dem Kanzleramt zu überlassen. Dabei ging man davon aus, daß dieser Entwurf wohl kaum den Erwartungen des Kanzleramtes entsprechen würde. Gumbel wollte ihn daher erst einmal gemeinsam mit Dr. Vogel „durchsehen und feststellen, in welcher Beziehung er noch änderungsbedürftig ist“⁴³. Die Aktivität Gumbels in diesem Punkt war jedoch etwas verfrüht, denn die Arbeit von Dr. Lüders an dem Entwurf war noch nicht sehr weit gediehen. Immerhin bewirkten die Rückfrage des Kanzleramtes im Innenministerium und vor allen Dingen das Schreiben des Bundeskanzlers vom Oktober eine Reaktion des Innenministers, die an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig ließ. Am 2. Januar 1951 bekundete Lehr gegenüber dem Kanzler seine Entschlossenheit, auch beim Rundfunk Initiative zu entfalten. Er zitierte zunächst einen langjährigen Bekannten, den er sehr schätze, ein „CDU-Mitglied“, das sich ihm gegenüber in der Frage des Rundfunks dahingehend geäußert habe, es wäre doch eine große Aufgabe des Rundfunks, für diesen Weg, nämlich die Unterstützung der Regierungspolitik, „die willensmäßige Geschlossenheit zu fördern . . . Dazu wäre ein Regierungssender erforderlich, der tonangebend

⁴¹ Ebenda, mit handschriftl. Notiz Dr. Lüders v. 26. 10. für Staatssekretär (zit. StS.) Ritter v. Lex u. StS. a.D. Wende.

⁴² Staatssekretär a.D. Dr. Vogel schrieb dem Verf. am 20. 12. 1972 zum Thema Bundesrundfunkgesetz u.a.: „Natürlich betrieb ich ein Bundesrundfunkgesetz. Ich wollte durch ein Bundesgesetz mehr Klarheit und Kompetenz nach außen für die BRD erreichen. Dabei bin ich sehr gut von der Bundespost unterstützt worden, während sich das dafür zuständige Innenministerium unter Heinemann desinteressiert zeigte. Später übrigens Dr. Schröder als Nachfolger gleichfalls. . . . Daß ich die . . . innerdeutschen Sendeanstalten in ihren Sendebereichen für unmöglich hielt, daraus machte ich nie ein Hehl. Im Grunde genommen wurde von Anfang an und ebenso heute durch die ungleichmäßige Verteilung der praktisch Steuern gleichzusetzenden Gebühren eine Verschwendung öffentlicher Mittel bewirkt.“

⁴³ Aufzeichnung Bundeskanzleramt (zit. BKA) v. 26. 11. 1950 für Min.-Dir. Dr. Globke; NL.

wäre“, und fügte dann hinzu, er sei im übrigen bemüht, „in den Fragen des Rundfunks eine grundsätzliche Änderung herbeizuführen, die in erster Linie den Wegfall der Kontrollratsbestimmungen zum Gegenstand hat“⁴⁴.

Damit wurde deutlich, daß der Rücktritt Heinemanns im Innenministerium auch auf dem Gebiet des Rundfunks „eine grundsätzliche Wandlung der Grundeinstellung auf höchster Ebene ausgelöst“ hatte⁴⁵. Lüders, dessen politisch-liberale Einstellung nach eigener Aussage nur unter Heinemann Möglichkeit zur Entfaltung gehabt hatte, geriet in eine schwierige Situation. Nach innen mußte er nun bremsen, was ihm die Gegnerschaft der CDU, insbesondere Dr. Vogels und des Kanzleramtes unter Min.Dir. Dr. Globke und Staatssekretär Dr. Lenz zutrug; nach außen mußte er die Auffassungen seines Ministers vertreten, was ihm die Gegnerschaft der Länder eintrug, die ihn als Zentralisten betrachteten. So geriet er „zwischen die Linien“⁴⁶.

3. Die Haltung der Rundfunkanstalten und der Länder

Die Rundfunkanstalten waren von Anfang an darum bemüht, ihren Besitzstand zu erhalten. Nachdem der Versuch, die bestehende Unabhängigkeit der Anstalten in das Grundgesetz aufnehmen zu lassen⁴⁷, nicht hatte verwirklicht werden können, wurden die Bestrebungen der Bundesregierung mit besonderem Mißtrauen verfolgt. Mit einem eigenen Vorschlag für ein Bundesrundfunkgesetz wollte man diese Bestrebungen unterlaufen. Einen entsprechenden Beschluß faßten die Intendanten und Justitiare am 6./7.10. 1949 in Baden-Baden, als der Punkt „Rundfunk-Gesetzgebung“ zum ersten Male in diesem Kreis diskutiert wurde⁴⁸.

Zwei Monate später stand dieses Problem erneut auf der Tagesordnung und sollte von da an in den folgenden drei Jahren die Intendanten auf nahezu jeder Tagung beschäftigen. Der Tagesordnungspunkt war jetzt schon präziser umschrieben; man hatte erkannt, worum es letztlich ging, nämlich um die „Wahrung der Unabhängigkeit des Rundfunks im Hinblick auf die kommende Bundesgesetzgebung“. Die Diskussion zeigte, daß sich in dieser Frage zwei verschiedene Auffassungen gegenüberstanden. Während die Vertreter des Bayerischen und des Süddeutschen Rundfunks betonten, eine vollständige Trennung von der regierungsabhängigen Post sei „unerläßlich, um eine politische Unabhängigkeit zu wahren“, sprachen sich die Vertreter des NWDR, des Südwestfunks und des Hessischen Rundfunks für eine Regelung ähnlich dem Vertrag des NWDR mit der Post⁴⁹ aus,

⁴⁴ Schreiben Bundesinnenminister Lehr v. 2. 1. 1951 an Adenauer; Ebenda.

⁴⁵ So Dr. Lüders in dem Schreiben v. 24. 2. 1973 an den Verf.

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Ein entsprechender Vorschlag war auf der Intendantentagung am 9./10. 12. 1948 gemacht worden; DRA, 3-1.

⁴⁸ Protokoll d. Intendantentagung der westdeutschen Rundfunkanstalten u. RIAS Berlin am 6./7. 10. 1949 in Baden-Baden; SWF, JUST 38.

⁴⁹ Siehe Anm. 15.

da darin das erreicht worden sei, was allgemein als wünschenswertes Ziel der zukünftigen Bundesgesetzgebung erwartet werde. An eine Einigung war in diesem Stadium der Diskussion natürlich nicht zu denken. Es wurde ein „Ausschuß Bundesrundfunkgesetzgebung“ gebildet, der konkrete Vorschläge ausarbeiten sollte⁵⁰. Die Arbeit dieses Ausschusses war nicht ganz leicht. Die Rundfunkanstalten waren, wie schon erwähnt, natürlich bestrebt, die einmal gewonnene Unabhängigkeit vom Bund zu wahren. Das war nur möglich mit Hilfe der Länder, die ihrerseits bemüht waren, ihren Einfluß auf die Rundfunkanstalten noch zu verstärken, was auf besonderes Mißtrauen bei den „Mehrländerrundfunkanstalten“ NWDR und Südwestfunk stieß, deren Rechtsgrundlage ja nicht auf Ländergesetzen, sondern auf Verordnungen der britischen bzw. französischen Militärregierung beruhte.

Der erste Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes der Rundfunkanstalten wurde am 7. Januar 1950 fertiggestellt. Danach sollte sich der Einfluß des Bundes auf eine selbständige Bundesoberbehörde – ein „Bundesrundfunkamt“ – mit einem Präsidenten an der Spitze, beschränken. Dieses Amt sollte unmittelbar dem Bundeskanzler unterstehen und für folgende Aufgaben verantwortlich sein:

1. den Bund bei internationalen Verhandlungen in Angelegenheiten des Rundfunks vertreten;
2. die dem Bund zustehenden Wellen unter die Rundfunkanstalten verteilen;
3. die Einhaltung der Wellen und Sendestärken überwachen;
4. die Genehmigungsbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen festsetzen;
5. im Einvernehmen mit der Postverwaltung die Höhe der Entschädigung für Leistungen der Postverwaltung festlegen.

Bei Entscheidungen war jedoch die Zustimmung eines anderen Organs, des „Bundesrundfunkrates“, erforderlich, der sich zusammensetzen sollte aus je drei von Bundestag und Bundesrat gewählten Mitgliedern, je einem Vertreter der Rundfunkanstalten, einem Vertreter der Bundespostverwaltung und aus drei besonders rundfunckerfahrenen Persönlichkeiten.

Über den Einfluß der Länder hieß es in diesem Entwurf, jedes Land der Bundesrepublik sei „berechtigt und verpflichtet, für sein Gebiet oder gemeinschaftlich mit anderen Ländern für das gemeinschaftliche Gebiet eine Rundfunksendeanstalt zu errichten“; außerdem sollte die Organisation der Rundfunkanstalten durch Landesgesetze geregelt werden⁵¹.

Was dies bedeuten konnte, wurde in den nächsten Wochen und Monaten deutlich, als Vertreter der Länderregierungen an den Beratungen teilnahmen. Dabei wurde immer wieder die Frage erörtert, inwieweit die Länder berechtigt waren, die bestehenden Rundfunkanstalten zu ändern bzw. aufzulösen. Die Gefahr, die

⁵⁰ Protokoll über die Tagung der Intendanten und Vorsitzenden der Aufsichtsorgane d. westdeutschen Rundfunkanstalten in Bad Neuenahr am 6./7. 12. 1949. Vgl. Anm. 48.

⁵¹ Vgl. Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes v. 7. 1. 1950; DRA, 3-1.

darin lag, wurde von den Rundfunkanstalten klar erkannt und auch deutlich ausgesprochen. Man befürchtete, daß sich je nach ihrer parteipolitischen Struktur bestimmte Landesregierungen nicht nach föderativen, kulturpolitischen Gesichtspunkten zu größeren Rundfunkorganisationen zusammenschließen würden, was zur Folge haben müßte, daß der Rundfunk dann tatsächlich vollständig politisiert wäre. Beim NWDR kam hinzu, daß neben dem Kanzleramt auch in der CDU-geführten Landesregierung in Düsseldorf starke Kräfte für eine Aufteilung des NWDR eintraten. Es verwundert daher nicht, daß der NWDR-Verwaltungsrat Anfang Mai 1950 die Angelegenheit Bundesrundfunkgesetz nicht mehr für eilbedürftig hielt.

Aber die Entwicklung war schon weiter fortgeschritten. Anfang Juli wurde der Arbeitsgemeinschaft von amerikanischer Seite vertraulich mitgeteilt, daß der Bischof von Bamberg bei der Hohen Kommission die Zuteilung einer UKW-Frequenz beantragt habe. Würde diesem Antrag stattgegeben, würde sich auch die Frage der Überwachung stellen. Noch etwas kam hinzu, das die Arbeitsgemeinschaft zwang, Stellung zu beziehen. Anfang Juli 1950 wurde der Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes bekannt, den der „Unterausschuß Rundfunk“ der Ständigen Konferenz der Kultusminister ausgearbeitet hatte⁵². Gestützt auf die auch für den Rundfunk in Anspruch genommene Kulturhoheit der Länder billigte dieser Entwurf dem Bund wenig Rechte zu und suchte gleichzeitig die Eingriffsmöglichkeiten der Länder in die Rundfunkanstalten außerordentlich zu steigern.

Die Kultusminister wollten z. B. nicht nur bei der Verwendung der Rundfunkgebühren mitreden (§ 8), in Paragraph 19 war auch vorgesehen, daß die Länder sich über die Auflösung einer gemeinsamen Anstalt einigen konnten, ohne mit dieser Anstalt entsprechende Verträge zu schließen⁵³. Als die Rundfunkanstalten besonders gegen diesen Paragraphen „heftig polemisierten“⁵⁴, kam es – allerdings erst Anfang Januar 1951 – zu einer Aussprache zwischen Vertretern der Kultusministerien und der Rundfunkanstalten. Im Mittelpunkt der „lebhaften Diskussion“ stand die Frage des Status quo, von dem der „Ministerentwurf“ – im Gegensatz zu dem Entwurf der Rundfunkanstalten – bewußt nicht ausging. Es wurde deutlich, daß auch die Kultusminister die Organisation des westdeutschen Rundfunks nicht für endgültig hielten, weil sie in der ungleichen Verteilung der Mittel eine Gefahr für die Lösung der Aufgaben der Rundfunkanstalten erblickten. Dabei hatten sie insbesondere den NWDR im Auge. Eine Einigung kam nicht zustande. Die Frage, welches Verfahren die Kultusminister einschlagen wollten, um ihren Entwurf weiterzubringen, blieb ebenso offen wie die Frage, zu welchem Zeitpunkt

⁵² Am 6./7. 12. 1950 wurde er in Hannover abschließend behandelt (sog. Hannoveraner Entwurf).

⁵³ Vorläufiger Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes aufgrund der Sitzung des Unterausschusses Rundfunk der Ständigen Konferenz der Kultusminister am 14./15. 7. 1950 in Berlin; Staatskanzlei (zit. StK) Hannover, D 231.

⁵⁴ Vgl. Bericht Dr. Haensel (Justitiar SWF) v. 7. 8. 1950; SWF, JUST 39.

der von den Kultusministern endgültig als ihre Fassung festzustellende Entwurf an die gesetzgebenden Stellen der Bundesregierung weitergeleitet würde⁵⁶.

Am 17. 5. 1951 traf man erneut zusammen. Wiederum konnte keine Einigung erzielt werden⁵⁶. Im Juli 1951 wurde deutlich, daß auch innerhalb der Arbeitsgemeinschaft erhebliche Differenzen bestanden. Die entscheidende Frage, ob überhaupt ein Bundesrundfunkgesetz noch anzustreben sei, wurde vom Bayerischen Rundfunk nach Rücksprache mit der Bayerischen Staatsregierung negativ beurteilt. Dort war man der Meinung, daß die Unabhängigkeit des Rundfunks durch Ländergesetz besser sichergestellt werden könne als durch ein Bundesgesetz. Selbst für die beim Bund verbleibenden geringfügigen Funktionen hielt man ein solches Gesetz nicht für erforderlich. Auch das Argument der übrigen Rundfunkanstalten, nur durch ein Bundesgesetz könne die Gleichheit der Gebühren festgelegt werden, wurde abgelehnt. In München hielt man eine Gleichheit der Gebühren keineswegs für notwendig. Man wollte vielmehr „jedem Land das Recht sichern, Gebühren in der ihm angemessen erscheinenden Höhe festzusetzen“⁵⁷, ein Verlangen, das vom Vertreter des bayerischen Kultusministeriums schon im Januar 1951 vorgetragen worden war und die Bemerkung provoziert hatte, daran sehe man „bis zu welchen unhaltbaren Konsequenzen ein übertriebener Föderalismus gelangen kann“⁵⁸. Wie wichtig eine Klärung der finanziellen Frage war, wurde durch das Verlangen des Bundes gegenüber den Rundfunkanstalten deutlich, sich an einer Investitionsanleihe zu beteiligen. Gleichzeitig war vom Bundesfinanzministerium vorgeschlagen worden, die 2,- DM-Gebühr um etwa 25% „zur Deckung der Besatzungskosten“ zu erhöhen⁵⁹.

Die Unsicherheit, ob bzw. in welchem Umfang der Rundfunk zu öffentlichen Lasten herangezogen werden sollte, mußte beseitigt werden. „Unter allen Umständen“, so lautete das Ergebnis der Tagung der Justitiare am 13. Juli 1951, „braucht der Rundfunk Klarheit; es muß ein einheitlicher taktischer Weg vereinbart werden“⁶⁰. Um diesen Weg bemühten sich die Intendanten auf ihrer Tagung am 22. 10. 1951 in Wiesbaden. An einen gemeinsamen Gesetzentwurf war dabei jedoch nicht mehr zu denken. Statt dessen wollte man sich nun lediglich auf „gemeinsame Richtlinien“ festlegen⁶¹. Diese Richtlinien wurden in den folgenden Wochen von den Justitiaren ausgearbeitet und am 24. November von Generaldirektor Grimme Bundeskanzler Adenauer übermittelt. Die kontroversen Themen waren in diesen Richtlinien nicht mehr enthalten. Über die Beziehung zum Bund hieß es jetzt lediglich, der Bund „beteiligt die Rundfunkanstalten bei

⁵⁶ Vgl. Protokoll der Tagung in Darmstadt am 10. 1. 1951; SWF, JUST 40.

⁵⁶ Vgl. Schreiben ARD an Kultusministerium Düsseldorf; Ebenda.

⁵⁷ Vermerk über die Besprechung der Justitiare der Rundfunkanstalten in München am 13. 7. 1951; SWF, JUST 40.

⁵⁸ Vgl. Anm. 55.

⁵⁹ Vgl. Anm. 57.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Protokoll über die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft am 22. 10. 1951; DRA, 5-1.

der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach dem Grundgesetz in Rundfunkangelegenheiten zustehen“. Außerdem sollten der Bundesregierung die von der Arbeitsgemeinschaft geplanten Kurz- und Langwellensender für Sendungen unter ihrer Verantwortung zur Verfügung gestellt werden⁶².

4. Die Entwicklung bis zum Kabinettsbeschluß vom 8. 1. 1952

Es war kaum zu erwarten, daß sich die Bundesregierung mit diesem Angebot zufrieden geben würde, zumal in der Zwischenzeit die Dinge in Fluß geraten waren. Entsprechend seinem Schreiben vom 2. 1. 1951 an Adenauer hatte Dr. Lehr schon für den 30. 1. 1951 zu einer Besprechung im Innenministerium eingeladen, an der auch Vertreter des Postministeriums und des Presseamtes teilnahmen und in der seine Vorschläge für das weitere Vorgehen akzeptiert wurden⁶³. Mit diesen Vorschlägen beschäftigte sich das Bundeskabinett am 13. 3. 1951 zum ersten Male und faßte nach Vortrag des Innenministers den entscheidenden Beschluß, es solle 1. geprüft werden, inwieweit durch die erfolgte Änderung des Besatzungsstatuts⁶⁴ die Möglichkeit gegeben sei, den Fortfall des Gesetzes Nr. 5 der AHK und der Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung sowie der Verordnungen Nr. 187 und 198 der französischen Militärregierung zu beantragen und 2. mit der Vorbereitung eines Rundfunkrahmengesetzes begonnen werden gemäß Artikel 73 Ziffer 7 GG, das sich „sowohl mit der sendetechnischen als auch mit der organisatorischen Seite der Rundfunkkontrolle befaßt“⁶⁵.

Das Kabinett beschäftigte sich außerdem beim Tagesordnungspunkt Rundfunk mit dem NWDR. Dabei wurde noch einmal deutlich, daß der NWDR „keinen einzigen Freund“ im Kabinett besaß⁶⁶.

Worum ging es? Die Haltung des Kanzlers gegenüber den Rundfunkanstalten, insbesondere dem NWDR, war bekannt. Für ihn waren sie mit Ausnahme des SWF, der von einem CDU-Intendanten geleitet wurde, Instrumente der Opposition. Die Mitglieder seines Kabinetts dachten ähnlich. Jeder kritische Kommentar, jede wichtige personelle Entscheidung, die nicht im Sinne der Bundesregierung getroffen wurde, wurde daher mit wachsendem Unmut in Bonn registriert. Als dann im November 1950 die Landtagswahlen in Hessen, Württemberg, Baden und Bayern verloren gingen und die Wahlen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein vor der Tür standen, blies man zum Generalangriff. Hauptziel war der

⁶² Ebenda.

⁶³ Teilnehmer waren: Dr. Lehr, StS. R. v. Lex, StS. a.D. Wende, Reg.-Dir. Lüders (BMT); v. Twardowski, Leiter d. BPA, Betz (BPA); Min.-Dirig. Dr. Schuster, Bundespostministerium (zit. BPM).

⁶⁴ Vgl. Europa-Archiv 6 (1951), S. 3829f.

⁶⁵ Notiz Dr. Lehr über Kabinettsitzung am 13. 3. 1951, die der Persönl. Referent d. Ministers am 14. 3. 1951 StS. Dr. Lenz überreichte; BKA, 26200.

⁶⁶ Das hatte Adenauer dem Bremer Senatspräsidenten Kaisen schon am 1. 3. 1951 in einem Gespräch im BKA im Zusammenhang mit der sich verschärfenden Auseinandersetzung zwischen Radio Bremen u. d. NWDR versichert. Abschrift d. Aktennotiz wurde mir freundlicherweise von Herrn Ltd. Reg.-Dir. Wittkowski (Sen. K. Bremen) zur Verfügung gestellt. Zur Auseinandersetzung Radio Bremen-NWDR vgl. WDR, R 20, u. Schaaf, a.a.O., S. 106ff.

angeblich kommunistisch unterwanderte NWDR. Unmittelbarer Anlaß war ein sehr kritischer Kommentar Peter v. Zahns vom 9. 1. 1951⁶⁷.

In der schon genannten Besprechung im Innenministerium am 31. Januar wurde auch dieser Fall und die Frage der Redefreiheit im Rundfunk erörtert. Am 2. Februar meldete Associated Press, ein Sprecher des Ministeriums habe gegenüber der Presse erklärt, es würden Maßnahmen erwogen, um zu verhindern, daß „sich Leute des Rundfunks bemächtigen, an denen wir kein Interesse haben“. Der Sprecher habe betont, daß die Redefreiheit nicht zu mißbräuchlichen Zwecken benutzt werden dürfe. Im Rundfunk dürften „unbekannte und uns nicht angenehme Leute“ nicht sprechen⁶⁸.

Offensichtlich sollte ein schärferer Kurs eingeschlagen werden. Während die AHK die Entwicklung „mit großer Sorge“⁶⁹ beobachtete, forcierte die CDU noch einmal das Tempo. Der Abgeordnete Brookmann, der dem Ausschuß für Presse, Rundfunk und Film angehörte, forderte im Pressedienst seiner Partei ein Bundesrundfunkgesetz. Dabei betonte er, an die Adresse Lehrs gewandt, es sei Aufgabe des Bundesinnenministers, Demokratie und Freiheit zu schützen und darüber zu wachen, daß keine unkontrollierten Einflüsse gefährliche Macht über die öffentliche Meinung gewännen, und er warnte öffentlich, Lehr könne andernfalls „eines Tages wegen sträflicher Sorglosigkeit und Vernachlässigung seiner Pflicht zur Rechenschaft gezogen werden“⁷⁰. Diese unverhüllte Drohung ging der Parteiführung wohl doch zu weit. Jedenfalls übernahm in den folgenden Wochen nicht die CDU, sondern der Koalitionspartner Deutsche Partei, der auch schon die Entlassung v. Zahns gefordert hatte⁷¹, den Part des Angreifers.

Für den 26. Februar hatte Lehr Dr. Grimme zu einem Gespräch über aktuelle Fragen der Meinungsfreiheit des Rundfunks und der Einrichtung einer Selbstkontrolle der Rundfunkanstalten eingeladen. Während es noch im Kommuniké hieß, die Aussprache habe den „Willen zu gegenseitiger Verständigung und das Verantwortungsgefühl aller Beteiligten für die großen staats- und kulturpolitischen Aufgaben des Rundfunks“ gezeigt⁷², forderte die Bundestagsfraktion der DP wenige Tage später die Bundesregierung auf, „unverzüglich den Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes vorzulegen“⁷³.

⁶⁷ P. v. Zahn hatte sich im NWDR mit der drohenden Arbeitsniederlegung im Bergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie Nordrhein-Westfalens beschäftigt und sich für die Mitbestimmung in der Montanindustrie eingesetzt. Der Kommentar führte zu einer scharfen Auseinandersetzung zwischen Lehr, Grimme und dem DGB-Vorsitzenden Böckler. Zu diesem Komplex vgl. den Aufsatz von W. Jacobmeyer in diesem Heft.

⁶⁸ Meldung Associated Press/g131/hl 18.57 v. 2. 2. 1951.

⁶⁹ So ein Sprecher d. AHK am 3. 2. 1951 in Frankfurt. Vgl. Frankfurter Neue Presse v. 6. 2. 1951.

⁷⁰ Deutschland-Union-Dienst (DUD) v. 17. 2. 1951.

⁷¹ Vgl. Pressedienst der DP v. 10. 2. 1951.

⁷² Vgl. Mitteilung an die Presse (BFA Nr. 140/51) v. 26. 2. 1951.

⁷³ Antrag der Abgeordneten Dr. Mühlenfeld und Fraktion der DP v. 5. 3. 1951. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 2006.

Am 13. 3. 1951 faßte das Bundeskabinett den erwähnten Beschluß⁷⁴ und stimmte gleichzeitig der Haltung des Innenministers gegenüber dem NWDR und „den von ihm gepflogenen Verhandlungen zu“⁷⁵.

Fast zur gleichen Zeit startete die Deutsche Partei eine Diffamierungskampagne gegen den NWDR, die in der Forderung nach Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses gipfelte. In mehreren Pressekonferenzen und Presseerklärungen⁷⁶, die entsprechende Gegenreaktionen hervorriefen, wurde behauptet, der NWDR sei eine „SPD-Gegenregierung im Äther“, er übe seine Tätigkeit ohne öffentliche Kontrollmöglichkeit aus, seine Aufsichtsorgane seien nur Staffage, die leitenden Angestellten seien SPD-Mitglieder, Angehörige des Senders würden politisch bespitzelt, der Vorsitzende des Verwaltungsrates, Prof. Dovifat (CDU), sei von der SPD unter Druck gesetzt worden, um deren Rundfunkpolitik zu akzeptieren. Als der Fraktionsvorsitzende der DP, Dr. Mühlenfeld, auch noch behauptete, Dovifat habe beim NWDR seine Pflichten verletzt, stellte dieser Strafantrag und erhob Zivilklage.

Die Atmosphäre wurde weiter angeheizt, als am 9. Mai der Antrag der Deutschen Partei im Bundestag verhandelt wurde und der Sprecher der DP-Fraktion, Matthes, die Anschuldigungen gegen den NWDR wiederholte. Er betonte, es gäbe „sehr reale politische Gründe“, die nach einer bundesgesetzlichen Regelung drängten. Sein Fraktionsvorsitzender habe „nachweisen“ können, daß sich im NWDR eine „SPD-Regierung“ etabliert habe. Löste schon diese Bemerkung Widerspruch bei der SPD aus, so kam es zu anhaltender, großer Unruhe bei der SPD-Fraktion, als sich Matthes zu der Behauptung hinreißen ließ, die verantwortlichen Herren des NWDR hätten zum Teil eine Vergangenheit, die es ratsam mache, einmal die Frage aufzuwerfen, wie diese Männer, „die sich ihre demokratische Reife in Moskau oder sonst irgendwo in der Schule Stalins bolten, . . . zu unserem demokratischen Staat [stehen]“. Es müsse daher eine Änderung des bestehenden Zustandes herbeigeführt werden.

Die sich anschließende Debatte, in der die Angriffe der DP von Sprechern der SPD mit aller Schärfe zurückgewiesen wurden, machte die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien – auch der Regierungsparteien – deutlich. Während Innenminister Lehr erklärte, dem Bund stehe zweifellos die ausschließliche Gesetzgebung über den Rundfunk zu, stellte der Vertreter der CSU, Dr. Jaeger, unmißverständlich fest, der Bund sei „nicht einmal befugt, ein Rahmengesetz über die kulturell-organisatorischen Fragen des Rundfunks zu schaffen“⁷⁷.

⁷⁴ Siehe S. 405.

⁷⁵ Vgl. Notiz Dr. Lehr über Kabinettsitzung am 13. 3. 1951. BKA, 26200.

⁷⁶ U. a. 5. 2., 19. 4., 27. 4., 30. 4., 3. 5.; vgl. Pressedokumentation des Deutschen Bundestages, Nr. 706-0/1.

⁷⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestages; 1. Wahlperiode, 140. Sitzung v. 9. 5. 1951; Stenogr. Berichte, Bd. 7, S. 5562ff.

Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen im Sommer 1951 wurde das Kanzleramt aktiv. Den Anstoß hierzu gab Erich Peter Neumann⁷⁸, der Gründer des Instituts für Demoskopie in Allensbach und einer der engsten Mitarbeiter von Dr. Otto Lenz, dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes⁷⁹.

Er erklärte Lenz, daß es „nun wohl endlich auch an der Zeit sei, daß Adenauer einmal die Repräsentanten der Rundfunkanstalten persönlich zur Kenntnis nehme. Bis dahin“, so erinnerte sich E. P. Neumann, „war niemand auf den Gedanken gekommen, die Intendanten einmal zu einem Gespräch einzuladen; der Verkehr zwischen dem Bundeskanzleramt und der Regierung beschränkte sich auf Kontakte mit den Bonner Korrespondenten. Lenz griff diesen Gedanken sofort auf und meinte, er werde zu einer solchen Unterredung im gebührenden Rahmen einladen. Er muß das auch dem Bundeskanzler vorgetragen haben, der dann nach einigem Zögern meinte, er werde selbst mit den Herren sprechen.“⁸⁰

Die Besprechung fand am 8. Juni 1951 im Kanzleramt statt. Dabei ergab sich eine Situation, an die sich E. P. Neumann noch genau erinnern konnte. Man saß im Teesalon, Adenauer begrüßte die Herren herzlich und meinte, es sei ja an der Zeit, sich kennenzulernen und über die Beziehungen zwischen Regierung und den Verantwortlichen im Rundfunk zu sprechen. Da er selbst offensichtlich nicht vorbereitet war, meinte er zugleich, Staatssekretär Lenz werde nun ins Detail gehen. Lenz machte einige temperamentvolle Anmerkungen von wenigen Sätzen und sagte, es sei am besten, wenn E. P. Neumann nun einmal die Situation schildern würde. „Für mich“, so schrieb E. P. Neumann, „kam das völlig überraschend; denn es war überhaupt nicht vorgesehen, daß ich das Wort ergreifen sollte. Wohl oder übel mußte ich es, und ich schilderte aufgrund von Umfrage-Ergebnissen unseres Allensbacher Instituts, wo die Bevölkerung der Regierung zustimme oder sie kritisiere.“⁸¹

Neumann gab einen Überblick von ca. 20–30 Minuten. Daran schloß sich dann eine längere Diskussion an, in der vor allem der Intendant des Südwestfunks, Prof. Bischoff, häufig das Wort ergriff und dem Kanzler für die Initiative zu diesem Gespräch dankte. Aber Bischoff (CDU) war die Ausnahme. Die Mehrheit der Intendanten blieb der Bundesregierung gegenüber weiterhin skeptisch eingestellt. Man wußte, daß ein Bundesrundfunkgesetz auch ohne sie verabschiedet werden konnte. Auf sie brauchte langfristig keine Rücksicht genommen zu werden, wohl aber auf die Interessen der Länder und insbesondere der Alliierten.

Davon hatte sich auch Minister Lehr überzeugen lassen müssen, nachdem informelle Besprechungen, die Dr. Lüders im April mit den Alliierten geführt hatte,

⁷⁸ Vgl. Steininger, a. a. O., S. 68. N. starb am 5. 6. 1973.

⁷⁹ Zu Lenz vgl. Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969, S. 8 ff. u. S. 18 ff.; über die Rolle, die Lenz beim Aufbau des Auslandsrundfunks spielte, vgl. Steininger, *passim*.

⁸⁰ Schreiben E. P. Neumann v. 23. 2. 1972 an den Verf.

⁸¹ Ebenda.

darauf hindeuteten, daß diese nur unter zwei Bedingungen bereit sein würden, die besatzungsrechtlichen Beschränkungen aufzuheben, nämlich

1. die Freiheit des Rundfunks müsse gewährleistet bleiben; der Staat – und zwar sowohl der Bund als auch das jeweilige Land – sollte keine Möglichkeit zur Lenkung der Programmpolitik der Sender erhalten;
2. die Rundfunkordnung im Bundesgebiet sollte grundsätzlich weiter auf der Organisationshoheit der Länder beruhen.

Über diesen Sachverhalt unterrichtete Dr. Lüders den Kulturausschuß des Bundesrates am 28. 6. 1951 in Bonn⁸².

Über die weiteren Pläne im Innenministerium teilte er dem Ausschuß mit, im Mittelpunkt des geplanten Gesetzes werde die Errichtung einer „Bundesrundfunk-kammer“ als Selbstverwaltungsorgan aller deutschen Rundfunkanstalten stehen; sie solle dazu beitragen, die Zersplitterung des deutschen Rundfunks zu beseitigen, ohne die Länderkulturinteressen zu verletzen. Es liege jedoch keine Notwendigkeit vor, das Problem der Rundfunkordnung „bereits jetzt über das Knie zu brechen“⁸³. Lüders war es gelungen, Minister Lehr für diesen Weg zu gewinnen. Erleichtert schrieb er am 20. Juli einem leitenden Mitarbeiter des NWDR, er sei „außerordentlich erfreut“, daß sein Minister „wesentlich weitergehende Pläne, die“ – er drückte sich sehr vorsichtig aus – „vielleicht die Unabhängigkeit des Rundfunks hier oder da doch ein wenig tangiert hätten, nunmehr endgültig aufgegeben hat“⁸⁴.

Am 30. 5. 1951 wandte sich Adenauer direkt an die AHK. In einem Schreiben an John McCloy stellte er fest, die Bundesregierung lege, und das habe er schon am 16. 11. 1950 auf dem Petersberg betont,

„größten Wert darauf, daß einerseits die Rundfunkhoheit und das uneingeschränkte Recht ihrer Ausübung auf den Bund zurückübertragen werden, und daß andererseits die in einzelnen Besatzungszonen noch bestehenden rundfunkorganisatorischen Regelungen des Besatzungsrechts durch entsprechende Bestimmungen deutschen Rechts abgelöst werden“.

Im einzelnen gehe es um Artikel 3 AHK-Gesetz Nr. 5, die britische Verordnung Nr. 118 und die französischen Verordnungen Nr. 187 und 198. Er sei für eine baldige Mitteilung dankbar, ob im Falle einer Verabschiedung des von der Bundesregierung beabsichtigten Gesetzes mit einer Aufhebung dieser Vorschriften gerechnet werden könne⁸⁵. Als die AHK mit einer Antwort auf sich warten ließ, gelang es Minister Lehr immerhin, daß auf seine Veranlassung der zuständige Referent im Bundespostministerium, Min. Dirig. Dr. Fritz Schuster, von der amerikanischen Seite der AHK (Public Affairs) zu einer Besprechung aufgefordert wurde. Diese Besprechung fand am 26. 7. 1951 statt und sollte die schlimmsten Befürchtungen auf Seiten der Bundesregierung bestätigen. Die Amerikaner vertraten nämlich die Auffassung, die Übertragung der Funkhoheit auf den Bund würde sich

⁸² Abschrift StK. Hannover, D 200.

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ WDR, R 15a.

⁸⁵ Abschrift StK. Hannover, D 200.

zum Nachteil des Bundes auswirken, denn der Bund wäre dann gezwungen, sich die für die Funkdienste – insbesondere dem Rundfunk – erforderlichen Frequenzen selbst zu beschaffen, während es jetzt die AHK für sie tue.

Aus „höheren politischen und militärischen Gesichtspunkten“ müßten jedenfalls die Amerikaner jederzeit in der Lage sein, die Frequenzen für alle Funkdienste nach ihrem Ermessen zuzuteilen und zu ändern.

Demgegenüber wies Dr. Schuster darauf hin, daß die Bundesregierung auf die Aufhebung des Gesetzes (Nr. 5) Wert lege. Damit sollte der Weg für ein Bundesrundfunkgesetz freigemacht werden. In der eingehenden Debatte wurde klar, daß die Amerikaner diese Absicht erkannt hatten und daß sie nicht gewillt waren, „dem Bund irgendeinen Einfluß auf den Rundfunk – auch nicht auf technischem Gebiet – zuzugestehen“. Schuster gewann den Eindruck, „daß unser Vorschlag, uns das Recht zurückzugeben, Rundfunksender zu lizenzieren und die Bedingung festzusetzen . . ., bei der amerikanischen Seite keinerlei Erfolgsaussicht haben wird“⁸⁶.

Angesichts dieser Haltung und – wie es in einem Schreiben von Minister Kaiser vom 19. 7. 1951 an Dr. Lehr hieß – des „Mißtrauens“ der amerikanischen Hohen Kommission, „daß nämlich die Bundesregierung nach Wiederherstellung ihrer Funkhoheit dazu übergehen werde, die frühere Organisation des Reichsrundfunks wiederherzustellen“⁸⁷, wird auch deutlich, warum in einem Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 1. August an die AHK wegen Zuweisung einer langen Welle ausdrücklich betont worden war, die Bundesregierung beabsichtige nicht, diese den Rundfunkanstalten zur Verfügung gestellte Welle zu eigenen Sendungen zu benutzen.

Am 28. 9. 1951 fand dann auf dem Petersberg die entscheidende Besprechung zwischen Rundfunkexperten der AHK und Vertretern des Post- und des Innenministeriums (Dr. Lüders) statt. Eine Einigung wurde jedoch nicht erzielt. Nicht ohne Bedeutung hierfür waren die Schwierigkeiten, die sich bei den Verhandlungen Adenauers mit den Hohen Kommissaren über die Ablösung des Besatzungsstatuts ergeben hatten. Zum anderen war das Mißtrauen der AHK gegenüber den Rundfunkplänen der Bundesregierung bzw. des Bundeskanzleramtes auch in der Petersberger Besprechung nicht beseitigt worden – trotz entsprechender Bemerkungen von Dr. Lüders. Das wurde deutlich in einem Schreiben der Alliierten Hohen Kommission vom 6. 10. 1951 an den Vorsitzenden der deutschen Delegation, Dr. Schuster. Höflich formuliert hieß es dort, es gäbe „einige allgemeine Punkte, worüber die Ansichten der drei Alliierten Abordnungen zu kennen für Sie nützlich sein könnte“. Was tatsächlich gemeint war, umschrieb Minister Lehr in der Kabinettsvorlage vom 14. 12. 1951 etwas präziser, nämlich, daß diese Punkte für die „endgültige Stellungnahme“ der Alliierten „ausschlaggebend“ seien.

⁸⁶ Schreiben Minister Schubert (BPM) v. 1. 8. 1951 an StS. Lenz u. Minister Lehr; BKA, 26200.

⁸⁷ Schreiben BMG v. 19. 7. 1951 an Minister Lehr; NL.

Die Alliierten Abordnungen forderten nämlich, daß das vorgesehene Rundfunkgesetz „wirklich die Grundrechte der freien Meinungsäußerung und -verbreitung sowie der freien Rundfunk-Berichterstattung garantiert“, und daß „die politische Unabhängigkeit der Rundfunksender und völlige Redefreiheit gewährleistet werden“. Sie baten um Einzelheiten, „in welcher Weise dieses Ziel erreicht werden soll“. Die Alliierten baten außerdem um eine Bestätigung, daß die Rundfunkanstalten sowohl von der Bundesregierung als auch von den Länderregierungen politisch unabhängig sein würden, und „daß das Eigentum nicht beim Staat liegen soll“.

Sie nahmen die Erklärung von Dr. Lüders zur Kenntnis, „daß die innere Organisation der Rundfunksender völlig in die Zuständigkeit der Länderregierung fiele, daß jedoch andererseits die Bundesregierung mit Rücksicht auf gewisse Faktoren, die für alle Rundfunkorganisationen einheitlich sein müßten, gewisse Rechte behalten müsse“. Diese Unterscheidung wurde von den Alliierten begrüßt, da aus ihr hervorgehe, „daß eine übermäßige Zentralisierung vermieden wird“. Die Alliierten begrüßten darüber hinaus die Unterscheidung, die gemacht worden war zwischen technischen Fragen – „deren Zuständigkeit bei der Bundesregierung liegt“ – und Programmfragen, „deren Verantwortung bei den einzelnen Rundfunkanstalten begründet ist“. Auch in diesem Punkt bat man um nähere Angaben⁸⁸.

Eine Antwort konnte der AHK erst gegeben werden, nachdem die Bundesregierung die in dem Schreiben angeschnittene „Kernfrage“ entschieden hatte, nämlich, „ob und inwieweit der Bund das Recht zur gesetzlichen Regelung rundfunkorganisatorischer Angelegenheiten in Anspruch nehmen kann und nehmen wird“⁸⁹.

Am 22. Oktober beschäftigte sich das Kabinett mit dieser Angelegenheit. Unmittelbarer Anlaß war neben dem Schreiben der AHK die Entscheidung des Mainzer Landtages vom 12. Oktober, dem von Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern am 27. August 1951 abgeschlossenen Staatsvertrag über den Südwestfunk⁹⁰ zuzustimmen, und die Interpellation der SPD-Bundestagsfraktion vom 16. Oktober zu diesem Staatsvertrag⁹¹.

Das Kabinett beschloß, bei Ministerpräsident Altmeier zu intervenieren. Am 23. 10. richtete Adenauer ein Schreiben an ihn, in dem er das Vorgehen des Landtages von Rheinland-Pfalz bedauerte und unmißverständlich klarstellte, die Bundesregierung könne die Gültigkeit dieses Staatsvertrages „nicht anerkennen, solange nicht geklärt ist, ob die Länder überhaupt zur Regelung organisatorischer Fragen

⁸⁸ Vgl. Schreiben des Office of the Chief Information Services Division Control Commission for Germany (British Element), Wahnerheide BAOR 19 v. 6. 10. 1951 an Min.-Dirig. Dr. F. Schuster (Übersetzung); NL.

⁸⁹ So die Formulierung in der Kabinettsache des BMI v. 14. 12. 1951, Gesch. Z. 3465–864/51; Ebenda.

⁹⁰ Abgedruckt bei Lüders, Presse- und Rundfunkrecht, a. a. O., S. 242 ff.

⁹¹ Bundestagsdrucksache Nr. 2692/1949.

des Rundfunks befugt sind⁹². Die Entscheidung über die Organisationshoheit werde „bei der Beratung des Bundesrundfunkgesetzes, das sich in Vorbereitung befindet, getroffen werden müssen“⁹³.

Aufgrund einer vor diesem Kabinettsbeschuß verfaßten Vorlage des Bundesinnenministers vom 17. Oktober 1951⁹³ nahm dann jedoch das Kabinett bereits am 13. November – allerdings in Abwesenheit von Bundeskanzler Adenauer – diese Frage wieder auf und faßte einen außerordentlich bemerkenswerten Beschluß, mit dem das entscheidende Problem der Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet des Rundfunks zwischen Bund und Ländern aus dem Weg geräumt worden und der Gang zum Bundesverfassungsgericht im Jahre 1960 überflüssig geworden wäre – wäre dieser Beschluß aufrechterhalten worden. Die Bundesregierung erkannte nämlich jetzt „grundsätzlich die interne Organisationshoheit der Länder für die zu ihrer Versorgung bestimmten Landesrundfunkanstalten“ an⁹⁴.

Trotz dieses Beschlusses ließ Innenminister Lehr zwei Tage später im Bundestag bei der Beantwortung der Interpellation der SPD jedoch die Frage der Zuständigkeit des Bundes zur Regelung rundfunkorganisatorischer Angelegenheiten offen⁹⁵, da „zwischenzeitlich erfolversprechende Verhandlungen mit der Landesregierung Rheinland-Pfalz aufgenommen werden konnten“⁹⁶, die ein Abrücken von dem Kabinettsbeschuß möglich erscheinen ließen.

Kurz vor Beginn der Debatte war nämlich ein bemerkenswertes Schreiben von Ministerpräsident Altmeier und Staatspräsident Müller bei Lehr eingegangen⁹⁷, das in Bonn allerdings unterschiedlich interpretiert wurde. Während das Innenministerium seine bisher vertretene Auffassung bestätigt sah, war man im Kanzleramt anderer Meinung. Dort sah man den Augenblick gekommen, nunmehr selbst aktiv zu werden. Der entscheidende Mann in dieser Frage im Kanzleramt – nach Adenauer – war Staatssekretär Dr. Otto Lenz, ein Mann mit einer besonderen Leidenschaft für die Massenmedien. Ihm schwebte langfristig die Erweiterung des Presseamtes, das ihm unterstand, zu einem Informationsministerium vor, in dem dem Rundfunk naturgemäß eine überragende Rolle zugefallen wäre. Geradezu als Hindernis bei der Verwirklichung seiner Pläne in diesem Punkt hatte sich das Innenministerium erwiesen, wo sich Lüders mit seinen Vorstellungen durchgesetzt hatte. Von dort erwartete Lenz keine Initiative mehr, die seinen Vorstellungen entsprochen hätte. So hatte er von Anfang an sowohl „Zweifel an der politischen Zuverlässigkeit des Herrn Lüders, soweit die Belange der CDU in Frage“

⁹² StK. Mainz, 1276–15.

⁹³ Akz. 3455–1–961/51.

⁹⁴ Beschluß d. Bundeskabinetts v. 13. 11. 1951. Zitiert in Kabinettsvorlage BMI v. 14. 12. 1951. Vgl. Anm. 89.

⁹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, 175. Sitzung am 15. 11. 1951. Stenographische Berichte, S. 7200 ff., hier S. 7204.

⁹⁶ So in der o. g. Kabinettsvorlage, vgl. Anm. 89.

⁹⁷ Abgedruckt bei Zehner, a. a. O., S. 138 f.

kamen, als auch an dessen Chef, Minister Lehr, von dem er meinte, daß er „über den Wassern schwebe, in Gegenden, wo es riesele“⁹⁸.

Nun beschloß er, die Sache selbst in die Hand zu nehmen. Dabei wandte er eine doppelte Taktik an: einmal wandte er sich wieder an die Intendanten, um im Sinne Adenauers zu schnellen, konkreten Ergebnissen zu kommen, zum anderen setzte er alles daran, daß der Beschluß des Kabinetts vom 13. November rückgängig gemacht wurde.

Zunächst lud er die Rundfunkintendanten zu einer Besprechung auf den 14. November ein. Unmittelbarer Anlaß war eine erneute Klage des Kanzlers, daß seine Politik der Öffentlichkeit in ablehnender und mißverständlicher Weise im Rundfunk dargestellt werde. Über diese Unterredung liegt eine vertrauliche Aufzeichnung vor, die Dr. Lenz am nächsten Tag für Adenauer anfertigte. Danach wurde zunächst die Stellung der Regierung im Rundfunk erörtert. Die Intendanten erkannten an, daß dem Bundeskanzler bzw. seinem Vertreter als Regierungschef eine andere Stellung zukam als dem Führer der Opposition. Sie hielten es deshalb auch nicht für angebracht, daß nach einer Erklärung oder Rede des Regierungschefs der Führer der Opposition sich unmittelbar äußere. Man kam dahin überein, daß zwischen einer solchen Rede und einer Stellungnahme des Führers der Opposition mindestens eine Zeitspanne von 24 Stunden liegen müsse.

Als zweiter Punkt wurden die ständigen Regierungssendungen behandelt. Die Intendanten erklärten sich bereit, „selbstverständlich jederzeit Zeit für Sendungen“ zur Verfügung zu stellen, gaben aber zu bedenken, daß es besser wäre, wenn die Regierung ihre Auffassung durch die in Bonn anwesenden Rundfunk-Kommentatoren zum Ausdruck bringe, da die amtlichen Sendungen nach ihrer Form und nach ihrem Inhalt nicht immer rundfunkmäßig wirksam seien. Sie sagten zu, so Lenz an Adenauer, „daß sie uns Kommentatoren benennen würden, sie in loyaler Weise mit uns zusammenbringen, und die dann auch die Auffassung der Regierung zum Ausdruck bringen würden. Es wurde ferner vereinbart, daß wir uns über Themata, deren Behandlung uns wünschenswert erscheint, ihnen laufend Vorschläge machen. Daneben wollen wir versuchen, auch eigene Sendungen in wirksamer Weise herzustellen und sie den Rundfunkanstalten anzubieten.“

Lenz schnitt dann die Frage an, wie der Rundfunk sich im Falle eines Staatsnotstandes bzw. eines Generalstreiks verhalten würde, worauf die Intendanten entgegneten, um ein ungestörtes Weiterarbeiten des Rundfunks auch im Falle eines Streiks zu gewährleisten, hielten sie es für das Beste, sowohl Verlautbarungen der Regierung wie auch der Streikleitung über den Rundfunk zu bringen. Falls es zu einem wirklichen Staatsnotstand komme, nähmen sie an, „daß die Regierung von sich aus durch Kommissare die einzelnen Sender übernehmen würde“.

Abschließend bat Lenz die Herren, ihre Betriebe daraufhin zu überprüfen, „daß an den entscheidenden technischen Stellen keine unzuverlässigen Leute sich befinden, die bei einer schwierigen Situation für die Gegenseite arbeiten würden“.

⁹⁸ So Dr. Lenz im Oktober 1952 zu dem Intendanten einer westdeutschen Rundfunkanstalt. Vgl. auch die Äußerung von Lehr über Lenz, zit. bei Baring, a. a. O., S. 8.

Die Intendanten sagten eine derartige Überprüfung zu und baten gleichzeitig Lenz darum, beim Bundesinnenministerium anzuregen, daß für Notfälle ein ausreichender Polizeischutz für die Sendeanlagen vorgesehen werde, was wiederum Lenz zusagte⁹⁹.

Die Intendanten schienen zur Kooperation im Sinne des Kanzleramtes bereit zu sein (tatsächlich änderte sich jedoch nichts an dem schlechten Verhältnis der Mehrzahl der Intendanten zum Kanzleramt); als nächster Schritt mußte innerhalb des Kabinetts die Ansicht des Kanzleramtes durchgesetzt werden – was angesichts der Bedeutung des Amtes nicht schwerfallen sollte.

Die veränderte Haltung des Kanzleramtes veranlaßte Dr. Lüders zum Handeln. Das Ergebnis seiner Intervention bei Minister Lehr war die „Kabinettsvorlage betr.: Bundesrundfunkgesetz“ vom 14. Dezember 1951. Begründet wurde die Vorlage damit, daß es sowohl zur Beschleunigung der Verhandlungen mit den Alliierten als auch „zur dringend notwendigen Klärung der Vorfrage, auf welcher Basis das Bundesrundfunkgesetz ausgearbeitet werden“ solle, der abschließenden Entscheidung des Kabinetts über zwei Fragen bedürfe, nämlich 1. ob die Bundesregierung „hinfort“ den Standpunkt vertreten wolle, daß das „ausschließliche Recht zur Gesetzgebung gemäß Artikel 73 Ziffer 7 GG auch alle Angelegenheiten der Rundfunkorganisation umfaßt, mit der Möglichkeit, diese Kompetenz gemäß Artikel 71 GG ganz oder zum Teil auf die Länder zurückzuübertragen“, oder ob es 2. bei dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 13. 11. 1951 verbleibe. Lehr schlug vor, „es bei letzterem Beschluß zu belassen“. Dabei wies er auf die eingehenden Darlegungen der Kabinettsvorlage vom 17. Oktober 1951 hin, in der er betont hatte, daß man das gesamte Problem unter dreierlei Gesichtspunkten sehen müsse: Die *Zweckmäßigkeit* möge dafür sprechen, sendetechnische *und* organisatorische Angelegenheiten des Rundfunks gleichermaßen vom Bund regeln zu lassen. Die *verfassungsrechtliche* Betrachtung aber gebe bereits zu „erheblichen Bedenken“ Anlaß. Auch der von ihm gemachte Vermittlungsvorschlag sei „nicht ganz bedenkenfrei“, scheine ihm aber „rechtlich noch vertretbar und im Interesse einer sachdienlichen Gesamtordnung des Rundfunks unerläßlich zu sein“. Entscheidend aber sei, daß das Rundfunkgesetz, das die Interessen der Länder erheblich tangiere, schwerlich gegen den Willen der Länder erlassen werden könne. Spreche der Bund den Ländern auch die interne Organisationshoheit für ihre Landesrundfunkanstalten ab, so dürfte die Annahme des Rundfunkgesetzes wegen Artikel 77 Absatz 4 Seite 2 des GG „äußerst zweifelhaft“ sein.

Noch eine andere Überlegung kam hinzu: die Verhandlungen mit den Alliierten würden erschwert werden, wenngleich die Ablösung der bestehenden besatzungsrechtlichen Beschränkungen „nur eine Frage der Zeit“ sei. Immerhin trete da-

⁹⁹ Vertrauliche Aufzeichnung StS. Dr. Lenz v. 15. 11. 1951: „Dem Herrn Bundeskanzler vorzulegen“. NL. Am 1. 2. 1953 wurde dann im Teezimmer des Bundeskanzlers ein provisorisches Aufnahmestudio eingerichtet. Hier sollten Aufnahmen gemacht werden von Ansprachen des Bundeskanzlers und von einzelnen Ministern unmittelbar nach einer Kabinettsitzung. Der Leiter dieses Büros war Hans Guhr, der Rundfunkbeauftragte von StS. Lenz.

durch eine erneute Verzögerung des Bundesrundfunkgesetzes ein. Ihm liege aber daran, so betonte Lehr, „den Erlaß dieses Gesetzes noch vor Ablauf der Legislaturperiode des Bundestages durchzusetzen“. Gerade „im Hinblick auf diese Wahl“ halte er es im übrigen auch für unzweckmäßig, durch „zu weitgehende rundfunkpolitische Forderungen eine – unter Umständen nicht in allen Punkten widerlegbare – Kritik von Rundfunk und Presse auszulösen und damit die öffentliche Meinung gegen die Bundesregierung einzunehmen“¹⁰⁰.

Im Kanzleramt war man sich über die Bedeutung dieses Vorstoßes des Innenministeriums völlig im klaren. Während Staatssekretär Lenz die Vorlage auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung am 8. Januar 1952 setzte, wurde in einem internen Vermerk noch einmal die grundsätzlich andere Haltung des Kanzleramtes dargelegt. Danach handelte es sich bei der anstehenden Entscheidung um die Beantwortung *einer einzigen Frage*, die bei allen Planungen und Verhandlungen über das Rundfunkgesetz „immer wieder auftaucht und die klar und verbindlich entschieden werden muß, wenn in der Sache selbst Fortschritte erzielt werden sollen“, nämlich um die Frage: kann der Bund die Organisation der Rundfunkanstalten bestimmen? Und diese Frage wurde im Gegensatz zum Bundesinnenministerium bejaht. Nach Ansicht des Kanzleramtes hatte der Bund das Recht festzulegen, welche Organe eine Anstalt haben müsse, welche Institutionen bei der Bildung dieser Organe zu beteiligen seien, welche Funktion sie hätten, in welchem Verhältnis sie zueinander stünden, welchen Umfang das Sendegebiet haben solle usw. „Die Bedeutung dieser Regelung“, so hieß es in dem Vermerk, „liegt auf der Hand“. Es wurde zwar eingeräumt, daß sich auch für die im Innenministerium vertretene Ansicht rechtliche und tatsächliche Gründe anführen ließen, aber, so wurde betont, „aus politischen Gründen verdient die Auffassung des Bundeskanzleramtes den Vorzug“. Dem Rundfunk komme „infolge der geringen Zahl der zur Verfügung stehenden Mittelwellen monopolartiger Charakter zu“. Seine Haltung werde „durch die Kräfte bestimmt werden, die in seinen Organen zum Zuge kommen“. Es wurde allerdings auch nicht übersehen, „daß die parlamentarische Durchsetzung der von dem Bundeskanzleramt vertretenen Auffassung erhebliche Schwierigkeiten machen wird“¹⁰¹.

Das Kanzleramt wurde unterstützt vom Postministerium. Minister Schubert war der Meinung, daß ein Bundesrundfunkgesetz unter allen Umständen auch die Rundfunkorganisation umfassen müsse. Als einen der Gründe hierfür gab er an, daß angeblich in den meisten Rundfunkanstalten eine ausgesprochene Mißwirtschaft herrsche. Es würden z.B. Gehälter gezahlt, die ein Vielfaches dessen betrügen, was etwa in der Weimarer Zeit für gleiche Leistung vorgesehen gewesen wäre. Daher müsse die Bundesregierung eine „Generalbereinigung“ durchführen; wenn nicht, mache sie sich mitverantwortlich für die gegenwärtigen Zustände¹⁰². Das

¹⁰⁰ Kabinettsvorlage BMI v. 14. 12. 1951 betr. Bundesrundfunkgesetz. Vgl. Anm. 89.

¹⁰¹ Vermerk v. 2. 1. 1952 im BKA für die Kabinettsitzung betr. Bundesrundfunkgesetz; BKA, 26200.

¹⁰² So Schubert in der Ministerbesprechung am 11. 2. 1952.

Protokoll der Kabinettsitzung vom 8. Januar 1952 war nicht zugänglich. Ein Vermerk im Kanzleramt macht jedoch deutlich, daß der Beschluß, der gefaßt wurde, einer Ablehnung der Vorlage des Innenministers gleichkam. In dem Vermerk hieß es: „Beschluß und Beratung bis zum Abschluß des Generalvertrages zurückstellen; zwischenzeitliche Überprüfung der Vorlage, insbesondere in verfassungsrechtlicher Hinsicht, ratsam“¹⁰³. Die Alliierten, die um eine verbindliche Klärung des Standpunktes der Bundesregierung gebeten hatten, mußten weiter auf eben diese Klärung warten. Daran änderte auch der Besuch des französischen Rundfunkoffiziers in Baden-Baden, Ponnelle, im Bundesinnenministerium am 12. Januar 1952 nichts. Ponnelle wollte herausfinden, „was das Kabinett beschlossen hat“. Dr. Lüders deutete das Ergebnis an und gab ihm zu verstehen, daß „im Augenblick wohl noch nicht mit einer Fortsetzung der Verhandlungen zu rechnen“ sei¹⁰⁴.

Diesen Tatbestand umriß Dr. Lenz am 21. Januar gegenüber einem Intendanten etwas deutlicher. Er betonte, Verhandlungen mit den Alliierten über die Funkhoheit würden „überhaupt nicht mehr geführt. Die Sache erledige sich durch den kommenden Generalvertrag“¹⁰⁵. Der Beschluß des Kabinetts bedeutete aber noch mehr. Das Kanzleramt, das sich mit seinen „weitergehenden Forderungen“¹⁰⁶ durchgesetzt hatte, hatte mit Unterstützung Postminister Schuberths Innenminister Lehr eine schwere Niederlage beigebracht. Lehr wurde jetzt in Rundfunkfragen nahezu zum Ausführungsgehilfen des Kanzleramtes degradiert. Das Innenministerium blieb zwar offiziell weiter zuständig, und es arbeitete weiter an dem Gesetz; in allen entscheidenden Punkten setzte sich jedoch das Kanzleramt durch. Von den Verhandlungen zur Wiedererrichtung eines deutschen Auslandsrundfunks und zur Inbetriebnahme eines Langwellensenders für Sendungen in die DDR wurde das Innenministerium sogar völlig ausgeschaltet, da es nach Auffassung von Dr. Lenz „nur für Fragen der Rundfunkgesetzgebung zuständig [war], nicht aber für politische Angelegenheiten dieser Art“¹⁰⁷.

4. Der Referententwurf eines Bundesgesetzes zur Ordnung des deutschen Rundfunks

Aber wie sollte der „schärfere unitarische Standpunkt“¹⁰⁸ des Kanzleramtes durchgesetzt werden?

¹⁰³ Vermerk BKA nach Kabinettsitzung am 8. 1. 1952; Ebenda. Der Vertreter von Rheinland-Pfalz beim Bund berichtete am 15. 1. 1952 an die Staatskanzlei in Mainz, „daß das Bundeskabinett inzwischen die Vorschläge des Bundesinnenministeriums betr. Bundesrundfunkgesetz abgelehnt hat“; StK. Mainz, 1276–15.

¹⁰⁴ Aktennotiz Dr. Lüders v. 12. 1. 1952; NL.

¹⁰⁵ Aktennotiz betr. Bundesrundfunkgesetz v. 21. 1. 1952; WDR, R 56.

¹⁰⁶ So Dr. Lüders im Dezember 1955 in einer Aufzeichnung für Minister Dr. Schröder; NL.

¹⁰⁷ Ebenda. Vgl. hierzu demnächst auch Rolf Steininger, *Der deutsche Langwellensender 1950-1960—Instrument gesamtdeutscher Politik*, in: *Rundfunk und Fernsehen* 21 (1973).

¹⁰⁸ Ebenda.

Einen ersten Vorschlag machte wenig später das Bundespresseamt. Die Rundfunkgesetzgebung des Bundes, so hieß es, „muß den Gebührenzwang und damit auch den Empfangslicenzzwang abschaffen“. Was das bedeuten würde, war klar: „damit würde die Existenzbasis der Rundfunkanstalten getroffen werden“¹⁰⁹. Eine Empfehlung wie dieser Vorschlag realisiert werden sollte, konnte allerdings nicht gegeben werden.

Im Kanzleramt wurde daher eine ganz andere Lösungsmöglichkeit erwogen. In einer Ministerbesprechung am 11. Februar¹¹⁰ vertrat Dr. Lenz die Ansicht, „man solle darauf ausgehen, ohne ein neues Rundfunkgesetz auszukommen“. Wenn die besatzungsrechtlichen Beschränkungen nach Unterzeichnung des Deutschlandvertrages aufgehoben seien, trete das Reichsgesetz über das Fernmeldewesen von 1928¹¹¹ wieder uneingeschränkt in Kraft. Alsdann habe die Bundesregierung „über den Bundespostminister alle entscheidenden Kompetenzen in ihrer Hand“. Der Bundespostminister sei danach befugt, „neue Bundessender zu lizenzieren“, er könne aber auch die Lizenzen an die Landes-Rundfunkanstalten mit den „erforderlichen organisatorischen Bedingungen versehen, um eine Mitwirkung des Bundes auch auf jener Ebene sicherzustellen“¹¹².

Wie noch zu zeigen sein wird, vertrat Dr. Lüders jedoch eine völlig andere Auffassung. In der schwierigen Frage der Senderneuordnung wurden die kontroversen Ansichten aber schon in dieser Besprechung ganz deutlich. Für den Fall nämlich, daß sich die Vorlage eines Rundfunkgesetzes im ganzen doch nicht vermeiden lassen würde, verlangte Lenz, daß diese Frage im Gesetz selbst behandelt und durch abschließende gesetzliche Regelung der gewünschte Zustand herbeigeführt werde; „die Zeit sei reif zu endgültiger Lösung“. Lüders dagegen wollte in dem Gesetz vom status quo der bestehenden Sender ausgehen¹¹³.

Während Staatssekretär Lenz in den folgenden Wochen und Monaten – erfolglos – versuchte, im Alleingang einen Regierungssender zunächst für das Ausland aufzuziehen¹¹⁴, wurde im Innenministerium weiter am Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes gearbeitet. Lüders und Lehr waren im Gegensatz zu Dr. Lenz von der Notwendigkeit eines Bundesgesetzes überzeugt. Die Argumente hierfür wurden in einer Kabinettsvorlage des Innenministers vom 8. 10. 1952 noch einmal mit aller Deutlichkeit herausgearbeitet. Danach begrüßte es Lehr zwar, wenn seitens der Bundesregierung der Versuch gemacht werden sollte, die AHK zu bewegen, die bestehenden besatzungsrechtlichen Beschränkungen noch vor der Ratifizierung und dem Inkrafttreten des Deutschlandvertrages aufzuheben. Er

¹⁰⁹ Referatsinterne Aufzeichnung im BPA v. 4. 2. 1952. BA-ZwA, B 145/255.

¹¹⁰ Teilnehmer: Lehr (BMI); Schubert (BPM); StS. Lenz (BKA); StS. Strauß (BMJUST); StS. Bleek (BMI); Reg.-Dir. Dr. Lüders (BMI); BKA, 26200.

¹¹¹ RGBl. I, S. 8 ff.

¹¹² Diese Ansicht von StS. Lenz wird in der Kabinettsvorlage des Innenministers v. 8. 10. 1952 wiedergegeben, (Gesch. Z. 3465–918/52); NL. Sie ist in dem Protokoll der Ministerbesprechung (BKA, 26200) nicht so deutlich herausgearbeitet.

¹¹³ Ebenda.

¹¹⁴ Vgl. Steininger, a. a. O. (Anm. 9), passim.

bezweifelte aber, daß die Alliierten darauf eingehen würden, da seiner Meinung nach die von ihnen errichteten und patronisierten Landesrundfunkanstalten gegen das uneingeschränkte Wiederinkrafttreten des Reichsgesetzes von 1928 ganz unterschiedene Bedenken geltend machen würden. Nach dem Verlauf der im Jahre 1951 geführten Besprechungen befürchtete er, „daß diese Bedenken die Alliierten nicht gerade geneigt machen würden, in eine Aufhebung ihrer Rundfunkbestimmungen vorzeitig einzuwilligen“.

Es blieb die Möglichkeit, das Inkrafttreten des Deutschlandvertrages abzuwarten, um alsdann durch Bundesgesetz die besatzungsrechtlichen Beschränkungen aufzuheben und damit automatisch die Rechtslage von 1928 wieder einzuführen. Auch da bezweifelte Lehr, daß der Bundestag „plötzlich bereit sein sollte, die Neuordnung des Rundfunks der Exekutive zu überlassen“. Außerdem war er der Meinung, daß auch im Falle des Wiederauflebens des Reichsgesetzes von 1928 der Postminister nicht ohne Bundesgesetz in der Lage sei, eine Neuordnung des Rundfunkwesens herbeizuführen. Die Rundfunkanstalten in der ehemals amerikanischen und französischen Zone beruhten auf Landesgesetzen, die als partikular wirksames Bundesrecht anzusehen seien und nur durch Bundesgesetz abgeändert werden könnten, und für die ehemals britische Zone sei der Postminister aufgrund des Post-NWDR-Vertrages vom 24. 5. 1949 an die bestehende Ordnung gebunden; nur ein Bundesgesetz könne sich darüber hinwegsetzen.

Am 25. 7. 1952 wurde im Innenministerium dann der Entwurf des Bundesrundfunkgesetzes fertiggestellt und den beteiligten Ministerien mit der Bitte um Stellungnahme übermittelt¹¹⁵.

Im entscheidenden Punkt war Lehr darin dem Wunsch von Dr. Lenz, „der auch den Absichten des Herrn Bundeskanzlers entsprochen haben dürfte“¹¹⁶, gefolgt und hatte unter Aufgabe seines bisherigen Standpunktes eine endgültige Senderordnung aufnehmen lassen. Danach sollte es nur noch sechs Sendebereiche geben (Nord: Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen; Nord-West: NRW; West: Hessen, Rheinland-Pfalz; Süd-West: Baden-Württemberg; Süd: Bayern; Berlin: Berlin). Radio Bremen und der Südwestfunk sollten aufgelöst werden. Für das gesamte Bundesgebiet sollte als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Deutsche Rundfunk“ mit Sitz in Bonn errichtet werden. Über den Einfluß der Bundesregierung bei diesem Sender, der von den Landesrundfunkanstalten finanziert werden sollte, hatte es noch in einem Entwurf vom 25. 4. 1952 geheißen, die Bundesregierung „erläßt durch Verordnung die Satzung . . . und bestimmt den Zeitpunkt der Aufnahme des Sendebetriebs“. Diese Formulierung war jedoch bei Min.-Rat Dr. Franz Mai¹¹⁷, dem Leiter der Zentralabteilung

¹¹⁵ BA-ZwA, B 106/839.

¹¹⁶ So Dr. Lehr in der Kabinettsvorlage v. 8. 10. 1952. Vgl. Anm. 112.

¹¹⁷ Von 1950 bis Anfang 1952 Persönlicher Referent von Adenauer, seit 1. 1. 1958 Intendant des Saarländischen Rundfunks.

und der Abt. V (Film, Funk) im Presseamt auf Kritik gestoßen. Für ihn schien sie „wenig glücklich“, da sie in „sehr offenkundiger Weise einen ausgesprochenen Regierungssender“ deklariere. Seines Erachtens sollte dieser Anstalt „nach außen hin eine gewisse Unabhängigkeit“ gegeben werden, „um ihre propagandistische Wirksamkeit zu erhöhen“, wenn man auch durch ein Statut „den Einfluß der Bundesregierung auf diesen Sender sichert“. Dieses Statut sollte allerdings auch die Möglichkeit berücksichtigen, „daß auch einmal eine andere Regierungskoalition kommen kann“¹¹⁸. In dem Entwurf vom Juli war das dann so geregelt worden, daß Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat je zwei Vertreter in den Rundfunkrat der Anstalt entsenden sollten. Der Rundfunkrat sollte in erster Linie die Interessen der Rundfunkhörer wahrnehmen, die Programmgestaltung überwachen und den Verwaltungsrat wählen. Bei den Landesrundfunkanstalten sollten Personen, die im öffentlichen Dienst standen oder Abgeordnete einer gesetzgebenden Körperschaft waren, nicht in den Rundfunkrat gewählt werden können. Besonders einschneidend war der Vorschlag, den Einfluß der Landesregierungen auf die im Sendebereich gelegenen Sender auf je einen Vertreter im Rundfunkrat zu beschränken; die entsprechenden Landtage sollten auch nur noch je zwei Vertreter entsenden.

Zur Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben war ein „Gesamtrat“ der Rundfunkanstalten vorgesehen. Aus den Intendanten und den Vorsitzenden der Rundfunk- und Verwaltungsräte zusammengesetzt, sollte dieser Gesamtrat insbesondere Einrichtungen der einzelnen Rundfunkanstalten, die der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet des Rundfunks und des Fernsehens dienten, entschädigungslos übernehmen und betreiben. Auf dem Gebiet des UKW-Rundfunks sollten Privatsender zugelassen werden (sogenannte Kleine Lizenzen).

Sowohl im Bundespresseamt als auch im Kanzleramt stieß der Entwurf auf scharfe Kritik. Am 5. August hatte der Leiter des rundfunkpolitischen Referats beim Vorstand der SPD, Jürgen F. Warner, immerhin soviel erfahren, daß „dem BPA der Entwurf für die politischen Absichten dieser Dienststelle nicht ausreichend erscheint und daß man dort beabsichtigt, ihn nochmals gründlich umzuarbeiten“¹¹⁹. Daß man auch im Kanzleramt von dem Entwurf wenig hielt, machte Staatssekretär Lenz am 14. August in einer Besprechung im Innenministerium unmißverständlich deutlich. Jetzt wandte er sich plötzlich dagegen, eine endgültige Senderordnung festzulegen. Er hielt es nunmehr für „politisch klüger, diese Regelung einer Ausführungsverordnung der Bundesregierung vorzubehalten, die mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen sei“. Andernfalls werde man sich bei Bekanntwerden des Entwurfs „fast alle Landesregierungen zu Feinden machen“, worauf ihm Lüders vorwarf, er lasse sich „offenbar von parteipolitischen Erwägungen“

¹¹⁸ Anmerkung Dr. Mai v. 17. 5. 1952; NL.

¹¹⁹ Schreiben an den stellvertr. Intendanten des Hessischen Rundfunks Michelmann, DRA, 3-1. Warner ist heute stellvertr. Chefredakteur beim ZDF.

gen leiten“, was Lenz zurückwies¹²⁰. Im übrigen bestand Lenz auf seiner schon in der Ministerbesprechung im Februar geäußerten Ansicht, möglichst ohne ein Gesetz auszukommen. Als ihn Lüders auf den vom Innenministerium vertretenen Standpunkt aufmerksam machte, daß zur Errichtung einer Rundfunkanstalt in jedem Falle ein Bundesgesetz erforderlich sei, äußerte Lenz, „daß man dann eben erwägen müsse, auf Rundfunkanstalten [des öffentlichen Rechts] zu verzichten und privatrechtliche Rundfunkgesellschaften mbH mit maßgeblichem Einfluß der Bundesregierung zu begründen“¹²¹. Diese Bemerkung ließ an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Zum ersten Male hatte Lenz in Gegenwart von Dr. Lüders ausgesprochen, wie weit er gehen würde. Die Finanzierung der von ihm erwähnten Rundfunkanstalten wäre in jedem Fall gesichert gewesen. So lag z.B. schon seit dem 28. Mai 1952 ein Angebot des Markenverbandes e.V. bei ihm vor. In dem vertraulichen Schreiben hatte es geheißen, Mitgliedsfirmen des Verbandes trügen sich „seit einiger Zeit mit dem Gedanken, einen Rundfunksender zu errichten, der finanziell von der Wirtschaft getragen werden“ solle. Die Finanzierung des Baues eines auf Lang- oder Mittelwelle arbeitenden Senders erscheine „bei dem großen Interesse nicht nur unserer Mitgliedsfirmen, sondern auch anderer Kreise der deutschen Industrie . . . gesichert“. Da auf der einen Seite „die spannungsreiche politische Atmosphäre und das Näherrücken der Bundestagswahlen . . . geradezu nach einer Lösung drängen, die der Bundesregierung schon jetzt einen Sender [„das dringend benötigte eigene Aufklärungsmittel“] in die Hand gibt“, und auf der anderen Seite durch einen solchen Sender „als Träger des Werbefunks die Wünsche der Wirtschaft erfüllt“ würden, war Dr. Lenz vorgeschlagen worden, „die Bemühungen der Bundesregierung und der Wirtschaft zu koordinieren“. Die Vorteile lägen auf der Hand. Wie sich der Rundfunk für die Wirtschaft als eines der wirksamsten Werbemittel erwiesen habe, „so kann seine Bedeutung als Instrument der Aufklärung über die Ziele der Regierungspolitik nicht hoch genug eingeschätzt werden“¹²².

Die Bundestagswahl rückte näher. Nach Meinung des Kanzlers mußte etwas geschehen. In der Kabinettsitzung am 3. 9. 1952 erteilte er Innenminister Lehr

¹²⁰ So Lenz am 5. 10. 1952 in einem Gespräch mit Prof. Bischoff, Aktennotiz v. 4. 10. 1952; SWF, JUST 41.

¹²¹ Vgl. Protokoll der Besprechung am 14. 8. 1952 im BMI. Teilnehmer: StS. Bleek, StS. Dr. Lenz, Min.-Rat Dr. Mai, Reg.-Dir. Dr. Lüders, BA-ZwA, B 106/839. Zwischen Dr. Lüders und dem Kanzleramt kam es in diesen Wochen auch zu Auseinandersetzungen um die „Bundeszentrale für Heimatdienst“, die das Kanzleramt in das von Dr. Lenz geplante Informationsministerium miteinbeziehen wollte. Vgl. auch das im „Parlament“ Nr. 38 v. 18. 9. 1971 abgedruckte Schreiben von Dr. Lüders u. Baring, a. a. O., S. 9.

¹²² Mehrseitiges, vertrauliches Schreiben Dr. Lutz (Markenverband e.V. v. 28. 5. 1952 an Dr. Lenz; NL. Lutz bat darin um eine Unterredung. Wie Dr. Lenz reagiert hat, und ob diese Unterredung stattgefunden hat, konnte ich nicht feststellen. Nach Auskunft des Markenverbandes in Wiesbaden liegt dort ein Antwortschreiben nicht vor. (Schreiben v. 9. 1. 1973 an den Verf.). Dr. Lutz hatte sich schon am 21. 4. 1952 an die ARD betr. „Errichtung eines Wirtschaftssenders“ gewandt. Nach erfolgloser Rücksprache mit Min.-Dir. a. D. Dr. Magnus

daher offiziell den Auftrag, „rechtzeitig vor den Wahlen die Neuordnung des deutschen Rundfunkwesens herbeizuführen“¹²³. Nun mußte abschließend geklärt werden, wie weiter verfahren werden sollte. In den folgenden Wochen wurde deutlich, daß der Entwurf von Dr. Lüders keine Chance hatte, verwirklicht zu werden. Ausschlaggebend hierfür waren parteipolitische Überlegungen. Am 17. 9. 1952 protestierte Ministerpräsident Altmeier in einem persönlichen Schreiben an Adenauer dagegen, daß der Südwestfunk „zerschlagen“ werden solle. Dadurch würden die in Südbaden und Südwürttemberg vorhandenen „starken politischen und kulturellen Kräfte restlos der Stuttgarter Koalition unter Führung des sozialistischen Rundfunkintendanten Dr. Eberhard ausgeliefert sein, der bisher gesteuert hat“. Genauso werde es auch für Rheinland-Pfalz kommen, „denn wir würden dem sozialistischen Frankfurter Funk ausgeliefert werden“. Altmeier schloß sein Schreiben mit einer vernichtenden Kritik an der Arbeit des Innenministeriums. Er bedauerte „die Instinktilosigkeit des Bundesinnenministeriums . . . , welches also offensichtlich bereit ist, sich das Publikationsmittel des Südwestfunks selbst zu zerschlagen“¹²⁴.

Ähnliche Protestschreiben kamen vom ehemaligen Ministerpräsidenten Wohleb und vom ehemaligen Staatspräsidenten Müller. Lüders wurde darin der SPD-Mitgliedschaft verdächtigt; ihm wurde sogar unterstellt, „die Geschäfte unserer Gegner“ zu betreiben. Im Oktober war die Gefahr für den SWF endgültig gebannt. Eine Besprechung zwischen Lenz und Bischoff am 5. 10. machte deutlich, daß Lenz dem SWF „persönlich mit großer Sympathie und Offenheit“ gegenüberstand, daß aber seine sachlichen Interessen im Schwerpunkt nicht im Raum des SWF lagen, sondern daß am wichtigsten „Westfalen und der Niederrhein“ waren, wo er „gern einen bundessicheren Sender entstehen sehen möchte“¹²⁵. Drei Tage später wandte sich Bischoff an Altmeier. Er betonte, es sei „absurd, die berechtigten Ansprüche einer homogenen Hörschaft zu strangulieren“¹²⁶. Am 18. 10. konnte Altmeier ihm mitteilen, daß die Intervention in Bonn erfolgreich gewesen sei; mit dem „jetzigen unglaublichen Referentenentwurf“ sei „nicht mehr zu rechnen“¹²⁷. Daran änderte auch der Hinweis von Minister Lehr nichts, daß der SWF zum Kern des geplanten Bundessenders gemacht werden könnte. Dessen Programmzentrale sollte im weiteren Raum Bonn aufgestellt werden, um den erforderlichen Kontakt mit den Bundesorganen sicherzustellen. Hierbei, so Lehr, „könnte auf das gute Menschenmaterial des Südwestfunks . . . zurückgegriffen werden“¹²⁸.

Aber so schnell gab Dr. Lüders nicht auf. Er konnte Lehr überzeugen, daß nun-

(CDU), dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates des Hess. Rundfunks, hatte er angekündigt, er wolle „Führung mit Lenz aufnehmen“; DRA, 3-1.

¹²³ Kabinettsache BMI v. 8. 10. 1952. Vgl. Anm. 112.

¹²⁴ Vgl. Steininger, a. a. O., S. 136.

¹²⁵ Aufzeichnung Justitiar SWF v. 4. 10. 1952.

¹²⁶ StK. Mainz, 1276-15.

¹²⁷ Ebenda.

¹²⁸ Antwortschreiben Lehr an Wohleb v. 14. 10. 1952; BKA, 26200/T. 2.

mehr das Kabinett eine „sofortige Vorabentscheidung“ über das weitere Vorgehen treffen mußte. In einer Kabinettsvorlage vom 8. 10. 1952 – in der deutlich die Handschrift von Lüders zu erkennen ist – setzte sich Lehr dann mit den zwei grundlegend voneinander abweichenden Lösungsmöglichkeiten für die Neuordnung des Rundfunks auseinander.

Er führte die schon erwähnten Argumente an¹²⁹ und betonte dann, er halte auch unabhängig davon ein Wiederaufleben der Rechtslage der Weimarer Zeit für „unerwünscht“. Die Zusammenballung aller Kompetenzen in der Exekutive setze den Rundfunk machtpolitischen Einflüssen aus. Jede neue Regierung könnte dann nämlich den Rundfunk im Bundesgebiet „nach ihrem Gutdünken neuordnen und entsprechend politisch ausrichten“. Eine bundesgesetzliche Regelung, die nicht durch „momentane machtpolitische Konstellationen“, sondern durch sachliche Gesichtspunkte einer zweckmäßigen Rundfunkordnung auf weite Sicht bestimmt sei, dürfte nicht so leicht im Wege des Gesetzgebungsverfahrens Abänderungen im grundsätzlichen ausgesetzt sein.

Er schlug daher vor, einerseits weiter den Versuch zu machen, die Alliierten zu einer vorzeitigen Aufhebung der besatzungsrechtlichen Beschränkungen zu bewegen, andererseits aber mit Nachdruck innerhalb des Bundesressorts die Beratungen über den vorliegenden Gesetzentwurf fortzuführen und abzuschließen. Dazu bat er Lenz und den Leiter des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Felix v. Eckardt, „beschleunigt ihre noch ausstehende . . . eingehende Stellungnahme . . . abzugeben“.

Dann ging er auf die Frage der Senderordnung ein. Er schlug vor, durch Kabinettsbeschluß zu entscheiden, in das Rundfunkgesetz die endgültige Senderordnung mit aufzunehmen. Er bezweifelte, daß, wenn lediglich eine Rahmenbestimmung hineinkäme – wie von Lenz am 14. 8. 1952 gewünscht –, der Bundestag bereit sein werde, die Entscheidung über diese „wichtigste Frage des Bundesgesetzes“ der Bundesregierung durch Ermächtigung zu einer entsprechenden Ausführungsverordnung zu überlassen und so sich selbst auszuschalten.

Im übrigen hielt er es im Hinblick auf etwaige künftige Regierungswechsel auch nicht für erwünscht, daß die Exekutive so weitgehende Vollmachten auf sich vereinigte, da er auch hierbei für die Zukunft die Gefahr sah, „daß andere Regierungen Änderungen der zunächst angeordneten Sendereinteilung verfügen“. Die Gesichtspunkte, die bei der Schaffung der Senderordnung zu beachten sein würden, wollte er dem Kabinett mündlich darlegen¹³⁰.

Aber dazu kam es erst gar nicht. Das Kanzleramt setzte sich erneut durch; die Vorlage wurde vom Kabinett nicht behandelt.

Was die Alliierten betraf, so wurde die Ansicht Lehrs sehr schnell bestätigt. Am 23. 10. 1952 brachte die „Welt“ eine Falschmeldung, in der es hieß, es sei gelungen, für Deutschland wieder eine Langwelle zu sichern. Daraufhin prote-

¹²⁹ Siehe S. 414.

¹³⁰ Kabinettsvorlage BMI v. 8. 10. 1952. Vgl. Anm. 112.

stierte Adenauer am 25. 10. 1952 in scharfer Form bei der AHK. Er beschwerte sich, daß die Bundesregierung bei den Verhandlungen, die der NWDR mit dänischen und britischen Regierungsstellen geführt habe, übergangen worden sei. Um die Haltung der AHK in der Frage der Funkhoheit herauszufinden, stellte er am Schluß des Schreibens lapidar fest, er dürfe annehmen, daß die AHK „mit der Bundesregierung darin übereinstimmt, daß nach Unterzeichnung des Deutschlandvertrages eine Wellenzuteilung nur im Einvernehmen mit der Bundesregierung erfolgt“. Im Dezember 1952 wurde ihm von André François-Poncet mitgeteilt, „daß die Alliierte Hohe Kommission sich Ihrer Auffassung *nicht* anschließen kann“.

Nach einer solchen Antwort wäre ein erneuter Antrag auf vorzeitige Aufhebung der alliierten Beschränkungen im Sinne der Bundesregierung müßig gewesen. Der britische Hohe Kommissar ließ gleichzeitig wissen, daß er die VO 118 nur dann aufheben werde, wenn an deren Stelle ein Gesetz trete¹⁸¹. Das aber bedeutete, daß die Vorstellung von Staatssekretär Lenz, ganz ohne Gesetz auszukommen, nicht zu realisieren war. Aber wenn schon ein Gesetz nicht zu umgehen war, dann mußten darin die Vorstellungen des Kanzleramtes verwirklicht werden.

6. Der „Entwurf eines Gesetzes über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks“

Im Kanzleramt richtete sich der Kampf stärker als zuvor gegen den NWDR, die „restliche Bastion aus den ersten Nachkriegs- und Besatzungszeiten“, wie es im Pressedienst der CDU auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen um den Auslandsrundfunk geheißen hatte¹⁸². Der NWDR hatte Staatssekretär Lenz einen Strich durch dessen Rechnung gemacht, einen Regierungskurzwellensender zu errichten; ähnliche „Schwierigkeiten“ bereitete er beim Langwellensender, der auch nicht „bundessicher“ werden würde. Der dritte strittige Punkt war das Fernsehen. Auch hier hatte der NWDR die Initiative ergriffen; am 25. 12. 1952 begann er mit einem regulären Fernsehbetrieb. Eine Entwicklung wurde eingeleitet, die ganz und gar nicht im Sinne von Dr. Lenz war, der beabsichtigte, selbst – wenn möglich, gemeinsam mit den Ländern – „eine deutsche Fernsehanstalt öffentlichen Rechts“ ins Leben zu rufen¹⁸³, wobei er sich im klaren darüber war, daß er „rasch“ handeln mußte, bevor in Hamburg derartig große Investitionen gemacht worden waren, „daß die Macht der Tatsachen hindernd entgegensteht“. Eine große Rolle spielte dabei auch die Tatsache, daß „beachtliche Teile der öffentlichen Meinung, auch der großen Presse“, dem Fernsehen noch skeptisch gegenüberstanden und nach Meinung von Lenz wahrscheinlich eine Regelung unterstützen würden, „die es von vornherein vor Auswüchsen schützt“¹⁸⁴.

¹⁸¹ In diesem Sinne äußerte sich jedenfalls Dr. Lehr am 4. 3. 1953. Vgl. Anm. 167.

¹⁸² Deutschland-Union-Dienst v. 16. 6. 1952.

¹⁸³ StS. Lenz am 3. 10. 1952 zu Prof. Bischoff; SWF, JUST 41.

¹⁸⁴ Ebenda.

Das neue Gesetz sollte auch dem Rechnung tragen und den NWDR an seiner Existenzbasis, den Gebühren, treffen.

Während die Diskussion über die Neuordnung des Rundfunkwesens anhielt¹³⁵, die Arbeitsgemeinschaft einen „Sonderausschuß“ zur Prüfung der „Dunkelkammerarbeit des Bundesinnenministeriums“¹³⁶ einsetzte, und ein von Dr. Lehr berufenes Sachverständigenngremium¹³⁷ ein Gutachten über den Referentenentwurf ausarbeitete¹³⁸, Erzbischof Frings im Auftrag der katholischen Bischöfe am 7. 11. 1952 an höchster Stelle in Bonn den Antrag stellte, „der katholischen Kirche einen Frequenzkanal auf der Ultrakurzwelle zur Verfügung zu stellen“ und gleichzeitig darum bat, den „ganzen Einfluß geltend machen zu wollen, damit in dem hoffentlich bald kommenden Bundesrundfunkgesetz die hierfür erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden“, wurde vom Innenministerium „unter Übernahme des ihm auferlegten schärferen unitarischen Standpunktes“¹³⁹ ein neuer Entwurf ausgearbeitet, der am 22. 12. 1952 fertiggestellt wurde. In dem Entwurf, der sich nunmehr auf die „Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiete des Rundfunks“ beschränken sollte, war die bisher vom Innenministerium als „wichtigste Frage“ angesehene Neuordnung der Sendegebiets fallengelassen worden¹⁴⁰. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Deutsche Rundfunk“ sollte errichtet werden und den „Deutschen Gemeinschafts-Rundfunk“ und den „Deutschen Fernseh-Rundfunk“ betreiben, sowie sonstige gemeinsame Aufgaben wahrnehmen. Rundfunksendungen auf Kurzwelle und Langwelle sowie auf Ultra-Kurzwelle für Fernsehen sollten ausschließlich Angelegenheit der Anstalt sein. Die Landesrundfunkanstalten sollten dem „Deutschen Gemeinschaftsrundfunk“ ihre Programme zu

¹³⁵ Vgl. z.B. die Presseübersicht des SWF-Informationsdienstes Nr. 11 v. 23. 10. 1952 (SWF, JUST 41) und Pressedokumentation des Deutschen Bundestages, 706-1. Teile des Entwurfs waren am 20. 10. 1952 in der „Neuen Zeitung“ veröffentlicht worden.

¹³⁶ So Dr. Eberhard (vgl. Steininger, a. a. O., S. 41) der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft am 21. 10. 1952 auf einer Pressekonferenz in Stuttgart. Vgl. z.B. „Mannheimer Morgen“ v. 22. 10. 1952.

¹³⁷ Prof. Dr. K. Holzamer (Vorsitzender des SWF-Rundfunkrates), Dr. K. Wagenführ (Rundfunkpublizist) u. Dr. K. Magnus. Die Berufung der Sachverständigen beruhte auf einer Anregung von StS. Lenz, der damit bezweckte, „ein Gegengewicht gegen Herrn Lüders zu bilden und die Arbeit des Innenministeriums zu kritisieren“ (StS. Lenz am 3. 10. 1952; SWF, JUST 41).

¹³⁸ In dem dann die Senderordnung abgelehnt und eine enge Zusammenarbeit der bestehenden Anstalten in drei Rundfunkblöcken (NWDR; SWF, SDR, HR; BR) empfohlen wurde. Vgl. „Zum Referentenentwurf eines Bundesgesetzes zur Ordnung des deutschen Rundfunks“. Gutachten v. 26. 11. 1952; DRA, 3-1.

¹³⁹ Aufzeichnung Dr. Lüders vom Dez. 1953 für Minister Schröder; NL.

¹⁴⁰ Von führenden Männern wurde eine Zeitlang auch der Plan verfolgt, aus parteipolitischen Gründen Rheinland-Pfalz vom SWF zu trennen, den SWF als regierungsfreundlichen Sender aber in jedem Fall bestehen zu lassen. Dabei ging man von der Überlegung aus, daß jede Veränderung in den Hörereinzugsgebieten eine Präjudizierung der Abgrenzung der Länder darstelle und ein wichtiges Argument für die Änderung der Länder selbst sei. Das aber würde bedeuten, „daß eine Hinzunahme nur weniger zur CDU haltenden Kreise schon die SPD-Mehrheit in Hessen beseitige“.

gleichzeitiger Ausstrahlung unentgeltlich zur Verfügung stellen. Für Nachrichtendienste, politische Kommentare und Diskussionen sollte eine eigene Redaktion eingesetzt werden. Alle Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen der Landesrundfunkanstalten sollten innerhalb eines Jahres an die neue Anstalt übertragen werden. Entscheidendes Organ war der Gesamtrat, in dem die Intendanten, die Vorsitzenden der Aufsichtsgremien, je drei Vertreter von Bundestag, -rat und -regierung und Vertreter der Kirchen, des DBG, der Wirtschaft, der Rundfunkindustrie und Sachverständige sitzen sollten. Auf Beschluß dieses Gesamtrates sollten „weitere gemeinsame Einrichtungen auf dem Gebiet des Rundfunks“ geschaffen werden können (§ 16). Vom Gesamtaufkommen der Hörer- und Fernsehgebühren sollte die Bundespost 17 % erhalten (§ 19). Vom Rest sollten den Landesrundfunkanstalten mindestens 70 % zugeteilt werden (§ 20)¹⁴¹.

Am 8. 1. 1953 fand im Innenministerium eine abschließende Besprechung mit Vertretern der beteiligten Ressorts statt, in der der Entwurf gebilligt und die taktische Linie für das weitere Vorgehen festgelegt wurde. Man sah Schwierigkeiten von Seiten der Opposition, den Rundfunkanstalten und den Ländern auf sich zukommen. Aber Staatssekretär Lenz gab sich optimistisch. Man einigte sich abschließend, notfalls dem Vorschlag von Dr. Vogel zu folgen und den Entwurf „aus der Mitte des Bundestages“ einzubringen. Dadurch erhoffte man sich eine bessere Chance, da der Entwurf nicht erst dem Bundesrat zugeleitet werden mußte¹⁴². Am 17. 2. 1953 wurde der Entwurf den Rundfunkanstalten¹⁴³ und erst einen Tag später den Bevollmächtigten der Länder übergeben¹⁴⁴. Zwei Tage später wurde er im „Bulletin“ veröffentlicht¹⁴⁵.

Die Reaktion der Rundfunkanstalten schien denjenigen recht zu geben, die gemeint hatten, mit diesem Entwurf werde es gelingen, die Arbeitsgemeinschaft zu zerschlagen. Nicht nur die im Entwurf vorgesehene finanzielle Lösung lief darauf hinaus. Sie kam im übrigen einem Aderlaß der beiden größten Rundfunkanstalten gleich: der NWDR hätte 30 Mio. DM im Jahr verloren (61 statt bisher 91 Mio.), der BR mehr als 6 Mio. DM (28,5 statt bisher 34,8 Mio.), während auf der anderen Seite Radio Bremen mit Mehreinnahmen von 7 Mio. DM die permanente Existenzangst genommen worden wäre. Die schärfsten Proteste kamen denn auch aus Hamburg und München; Stuttgart und Frankfurt schlossen sich an. Generaldirektor Grimme und die Intendanten des Bayerischen Rundfunks, v. Scholtz, und des Hessischen Rundfunks, Beckmann¹⁴⁶, hatten sich schon gewei-

¹⁴¹ BA-ZwA, B 106-848.

¹⁴² Vgl. Protokoll der Besprechung im BMI am 8. 1. 1953. Teilnehmer: Lehr, Wende, Bleek, Lüders, Lenz, Spieler, Mai, Schuster, Vogel; BA-ZwA, B 106/848.

¹⁴³ SWE, JUST 42.

¹⁴⁴ StK. Hannover, D 200.

¹⁴⁵ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 54 v. 20. 2. 1953, S. 889f.

¹⁴⁶ Zu v. Scholtz, vgl. Steininger, a. a. O., S. 28; zu Beckmann, ebenda, S. 29.

gert, an der anlässlich der Überreichung des Entwurfs am 17. 2. stattfindenden Besprechung im Innenministerium teilzunehmen. Am 24. 2. protestierte Grimme in scharfer Form bei Minister Lehr. Er bat ihn, den Entwurf zurückzuziehen, da er gegen die im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen des Bundes verstoße, den „Rundfunkzentralismus“ einführe, eine nicht notwendige Vergrößerung des Verwaltungsapparates schaffe, den Haushalt der Bundespost schmälere und die Finanzlage der bestehenden Rundfunkanstalten – die zu „reinen Provinzinstituten“ herabgedrückt würden – gefährde, was „Massenkündigungen“ zur Folge haben werde. Die angekündigten Maßnahmen und ihre Auswirkungen seien „nicht durch eine Notlage auf dem Gebiet des Rundfunks gerechtfertigt“¹⁴⁷.

Intendant v. Scholtz sah eine große Gefahr in der Zusammensetzung des Gesamtrates, in dem die Landesrundfunkanstalten nur 27 von 56 Stimmen besaßen, und insbesondere im § 16, mit dem man seiner Meinung nach, „schlechthin alles“ machen konnte¹⁴⁸.

Der Gesetzentwurf, so v. Scholtz weiter, sei indiskutabel für jeden, der einen unabhängigen Rundfunk in Westdeutschland verwirklicht sehen möchte. Wenn das Gesetz auch äußerst geschickt formuliert sei, die entscheidenden Probleme nur andeute oder sorgfältig verberge, so könne doch kein Zweifel sein, daß „hier der Versuch gemacht wird, die unabhängigen Rundfunkanstalten auf die Dauer zu beseitigen und an deren Stelle ein zentral geleitetes und kontrolliertes System des Rundfunks zu setzen“¹⁴⁹.

Anders war die erste Reaktion von Walter Geerdes, dem Intendanten von Radio Bremen. Ihm kam es in erster Linie darauf an, seinen Sender über die zu erwartende finanzielle Sicherung weiter zu stärken. Sein wichtigster „Änderungsvorschlag“ lief darauf hinaus, die geplanten Langwellensendungen von Radio Bremen durchführen zu lassen¹⁵⁰. Ähnlich zurückhaltend wie Geerdes reagierte Prof. Bischoff, was nicht verwunderte, wußten doch Eingeweihte, daß er schon im Oktober 1952 von Minister Lehr für den Intendantenposten der neuen Bundesrundfunkanstalt als „ganz besonders geeignet“ bezeichnet worden war¹⁵¹. Bischoff machte jetzt ganz deutlich, daß seiner Meinung nach die Frage der Kompetenzen des Bundes und der Länder nicht zur Zuständigkeit der Rundfunkanstalten gehöre¹⁵².

Am 25. Februar empfing Minister Lehr die Intendanten zu einer erneuten Aussprache. Angesichts der unterschiedlichen Haltung der Intendanten, die ihm natürlich nicht verborgen blieb, war er nur zu geringen Konzessionen bereit¹⁵³. Anfang

¹⁴⁷ BA-ZwA, B 106/848.

¹⁴⁸ Vgl. die „Bemerkungen zum ‚Gesetz über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks‘“ des Bayerischen Rundfunks v. 20. 2. 1953; DRA, 3–1.

¹⁴⁹ Ebenda.

¹⁵⁰ Ebenda.

¹⁵¹ Schreiben Lehr v. 14. 10. 1952; BKA, 26200.

¹⁵² SWF, JUST 42.

¹⁵³ Vgl. Schreiben v. 28. 2. 1953 an die Intendanten; veröffentlicht im „Bulletin“ v. 4. 3. 1953.

März jedoch wurde auch *den* Intendanten, die gern eine Entmachtung des NWDR gesehen hätten, klar, daß auch für die kleinen Rundfunkanstalten „Widerhaken“¹⁵⁴ in dem Entwurf steckten. Als z.B. angedeutet wurde, daß den Landesrundfunkanstalten eventuell Mittelwellen entzogen würden¹⁵⁵, schlug Intendant Eberhard vor, daß die Arbeitsgemeinschaft „nun ihrerseits aktiv werden müsse, um alle im Referentenentwurf genannten Gemeinschaftsaufgaben noch innerhalb der Arbeitsgemeinschaft möglichst schnell zu regeln“¹⁵⁶. Obwohl die Erfahrungen in der Arbeitsgemeinschaft „wohl kaum Anlaß zu irgendwelchem Optimismus in dieser Richtung gäben“, wie es ein Vertreter des Südwestfunks sarkastisch formulierte¹⁵⁷, fand man sich in „letzter Minute“ zusammen, „um dem Bund noch zuvorzukommen“¹⁵⁸.

Am 27. 3. 1953 wurden in Hannover Verträge über den Auslandsrundfunk und das Fernsehen unterzeichnet. Gleichzeitig wurde die Satzung der Arbeitsgemeinschaft geändert. Nunmehr waren auch Mehrheitsbeschlüsse möglich¹⁵⁹. Auch Intendant Bischoff stimmte den Verträgen zu, obwohl er auf seinem Standpunkt beharrte, daß insbesondere das Fernsehen durch eine gemeinschaftlich zu begründende Organisation überregional durchgeführt werden sollte¹⁶⁰. In der Öffentlichkeit wurde der Abschluß dieser Verträge immerhin als ein eindruckvolles Zeichen der Solidarität und Festigkeit der Arbeitsgemeinschaft gewertet.

Daß aber die Gefahr eines Auseinanderbrechens noch nicht gebannt war, machte folgender Vorgang deutlich. Am 1. 4. 1953 sollte Bischoff turnusgemäß die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft übernehmen. Seine Kollegen sprachen ihm jedoch am 27. 3. 1953 einmütig das Mißtrauen in bezug auf die Verhandlungen mit dem Bund aus, worauf Bischoff erklärte, daß der Südwestfunk „die Arbeitsgemeinschaft zunächst verläßt“¹⁶¹. Die Aufsichtsgremien des SWF waren jedoch anderer Ansicht.

Zu diesem Zeitpunkt war das Schicksal des Gesetzentwurfs allerdings schon besiegelt. Entscheidend hierfür war die kompromißlose Haltung der Mehrheit der Länder.

Am 18. 2. 1953 hatte der Bevollmächtigte des SPD-regierten Landes Niedersachsen beim Bund, Staatssekretär Dr. Danckwerts, Kultusminister Voigt den Entwurf mit den Worten übersandt, es solle eine Organisation geschaffen werden,

¹⁵⁴ So der SPD-Pressedienst v. 21. 2. 1953.

¹⁵⁶ Vgl. Protokoll der Besprechung im BMI am 5. 3. 1953; DRA, 3-1.

¹⁵⁸ Ebenda.

¹⁵⁷ Ebenda.

¹⁵⁸ So Dr. Vogel in der Bundestagsdebatte am 15. 4. 1953. Dt. Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, 259. Sitzung; Stenogr. Berichte, S. 12595.

¹⁵⁹ DRA, 1-5.

¹⁶⁰ Vgl. sein Schreiben v. 28. 3. 1953 an die Mitglieder des Kunstausschusses der Ständigen Konferenz der Kultusminister; SWF, JUST 43.

¹⁶¹ Erklärung Bischoffs v. 27. 3. 1953.

„in die in der zweiten Phase der Entwicklung der gesamte Rundfunk schnell und zwanglos eingefügt werden kann“¹⁶².

In einer Besprechung am 23. 2. 1953 mit Minister Lehr wurde dann der Entwurf von den Ländervertretern „nahezu einhellig“ aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt¹⁶³.

Einen Tag später wurde der Entwurf auch von der SPD abgelehnt. Auf einer Tagung sozialdemokratischer Parteisekretäre in Bonn erklärte der Sprecher des SPD-Vorstandes, Fritz Heine, der Entwurf entspreche offensichtlich der Forderung des Bundeskanzlers, daß „der jetzigen Bundesregierung für die Wahlpropaganda ein eigener Sender zur Verfügung stehen müsse“; er sei „ein Schritt zur parteipolitischen Machtübernahme durch die Regierungskoalition Adenauers“. Wenn dieser Entwurf Gesetz werde, bedeute dies „das Ende des unabhängigen Rundfunks“¹⁶⁴.

Nunmehr wurde Staatssekretär Dr. Lenz aktiv. Sollte es für den Entwurf überhaupt noch eine Chance geben, so mußten zumindest die CDU- bzw. CSU-regierten Länder gewonnen werden. Lenz versuchte es und schreckte dabei auch nicht vor falschen Behauptungen zurück. Am 24. 2. 1953 verhandelte er einen ganzen Tag mit Ministerpräsident Arnold und dem Chef der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei, Staatssekretär Dr. Mohr, in Düsseldorf – ohne Erfolg. Obwohl er erst am nächsten Tag, dem 25. 2. 1953, eine Besprechung mit den Bevollmächtigten von Bayern und Baden-Württemberg hatte, in der die Ländervertreter ihm gegenüber erklärten, einem Bundesgesetz könnten ihre Regierungen nicht zustimmen, sie seien aber zu Verhandlungen über ein Abkommen bereit, betonte er gegenüber Arnold und Mohr, er habe die Angelegenheit mit den Bevollmächtigten von Bayern und Baden-Württemberg schon besprochen, und diese hätten namens ihrer Regierungen „im wesentlichen dem Vorgehen der Bundesregierung bereits zugestimmt“. Dann machte er Arnold das Angebot, bei einer Zustimmung Nordrhein-Westfalens werde die Bundesregierung sofort ein „Gesetz über die Gliederung des Rundfunks im nordwestlichen Raum“¹⁶⁵ einbringen und damit ermöglichen, wozu man sich in Düsseldorf schon jahrelang bemüht hatte, nämlich die Aufteilung des NWDR und die Errichtung einer eigenen Rundfunkanstalt in Köln. Dabei wies er ausdrücklich darauf hin, daß nur über den von der Bundesregierung eingeschlagenen Weg eines Bundesgesetzes diese Lösung überhaupt möglich sei; nur bei einer bundesgesetzlichen Regelung sei der britische Hochkommissar nämlich bereit, die britische Verordnung 118 aufzuheben. Aber Arnold blieb bei seiner ablehnenden Haltung. Auch daß Düsseldorf als Sitz des „*Deutschen Rundfunks*“

¹⁶² StK. Hannover, D 200.

¹⁶³ Fernschreiben Vertretung beim Bund Rh.-Pfalz v. 23. 2. 1953 an StK. Mainz; StK. Mainz, 1276–15.

¹⁶⁴ Vgl. Meldung Associated Press v. 24. 2. 1953.

¹⁶⁵ Vgl. Entwurf v. 29. 1. 1953; BA-ZwA, B 106/1028–2 (Generalakte).

vorgesehen war, änderte nichts daran. Arnold übte föderalistische Solidarität. Auch er bestritt der Bundesregierung das Recht, auf dem Gebiet des Rundfunks gesetzgeberisch tätig zu werden. Und was die eigene Rundfunkanstalt anging, so wollte man nicht vom Regen in die Traufe kommen. Auch in Düsseldorf wußte man, daß es schon lange Adenauers Wunsch war, „den NWDR aufzulösen und noch so zeitig vor den Wahlen eine Rundfunkanstalt in NRW zu errichten, daß sie noch für den Wahlkampf nutzbar gemacht werden“ konnte¹⁶⁶. Außerdem war Arnold keineswegs davon überzeugt, daß der britische Hochkommissar ernstlich darauf beharren werde, die britische Verordnung nur bei einer gesetzlichen Regelung aufzuheben. Er war der Meinung, die „bisherigen Erklärungen [des Hochkommissars, R. S.] seien ganz offensichtlich von der Bundesregierung (Lenz) bestellt“. Besonders interessant schien ihm dabei, daß angeblich Sir Ivone Kirkpatrick sich darauf berufen habe, daß er zu dieser Haltung durch seinen französischen Kollegen gedrängt worden sei. Dabei stehe doch fest, daß „jede bundesgesetzliche Regelung den Prinzipien der französischen Deutschlandpolitik zuwiderlaufe“¹⁶⁷.

Ende Februar machte Innenminister Lehr auf Vorschlag von Dr. Lenz einen letzten Versuch: er lud die Ministerpräsidenten von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nach Bonn ein. Es mußte als schlechtes Zeichen gewertet werden, daß die Regierungschefs nicht persönlich erschienen, sondern nur Vertreter schickten.

Die entscheidende Besprechung fand am Mittwoch, dem 4. 3. 1953, im Bundesinnenministerium statt¹⁶⁸. Minister Lehr eröffnete den Ländervertretern, der Entwurf werde nochmals mit den Intendanten der Rundfunkanstalten erörtert und dann dem Bundeskabinett zur Beschlußfassung vorgelegt. Die Besprechung solle klären, daß die an ihr teilnehmenden Länderregierungen bereit seien, „unter Zurückstellung eventueller verfassungsrechtlicher Bedenken dem Gesetzentwurf ihre Unterstützung zu geben“. Wie schon Lenz in Düsseldorf, so betonte auch er jetzt, der britische Hochkommissar werde nur bei einer solchen bundesgesetzlichen Lösung die Verordnung 118 aufheben.

Als nach diesen Ausführungen zunächst niemand das Wort ergriff, und Lehr sich anschickte, daraus zu folgern, daß die vertretenen Länder seiner Auffassung zustimmten, hielt es der Vertreter von Rheinland-Pfalz für notwendig, die Haltung seiner Regierung zu erläutern. Er stellte klar, daß, selbst wenn die Bereitschaft der vier Länder unterstellt würde, den Gesetzentwurf zu unterstützen, bereits feststehe, daß er im Bundesrat keine Mehrheit finden könne, da – soweit schon bekannt – alle übrigen Länder ihn ablehnten. In Anbetracht der sehr unsicheren Mehrheitsverhältnisse für den Entwurf im Bundestag müsse also damit gerechnet

¹⁶⁶ Aufzeichnung BMI; BA-ZwA, B 106/848.

¹⁶⁷ Vgl. den Vermerk, den der Bevollmächtigte von Rheinland-Pfalz, Min.-Dir. Hermanns, nach einer Unterredung mit Dr. Mohr und dem Vertreter Bayerns, Min.-Dir. Leusser, am 4. 5. 1953 in Bonn anfertigte; StK. Mainz, 1276–15; Durchschrift DRA, 5-1.

¹⁶⁸ Teilnehmer: Lenz, Lehr, Bleek, Lüders, Mai, Hermanns, Leusser, Mohr, Pagel (Innenminister von Schleswig-Holstein).

werden, daß das Gesetz durch einen Einspruch des Bundesrates zum Scheitern gebracht werden würde. Davon abgesehen könne aber auch bereits mit Sicherheit vorher gesagt werden, daß die Opposition die Zuständigkeit der Bundesregierung für die vorgesehene Regelung zum Gegenstand eines erneuten Verfassungsvertrages in Karlsruhe machen werde. Unter diesen Umständen könne nicht damit gerechnet werden, daß die „äußerst erwünschte Regelung der deutschen Rundfunkverhältnisse“ noch in dieser Legislaturperiode zustandekomme. Das bedeute aber, daß „der Bundesregierung im entscheidenden Zeitraum eine Einwirkungsmöglichkeit über eigene Rundfunk- und Fernsehsendungen nicht zur Verfügung stehen würde“. Auf jeden Fall müsse aber ganz klar herausgestellt werden, ob tatsächlich die bei der Besprechung vertretenen Länder überhaupt bereit seien, an dem Gesetzentwurf mitzuarbeiten. Denn wenn eines oder gar mehrere Länder im Bundesrat aus verfassungsrechtlichen Bedenken sich gegen das Gesetz aussprechen würden, so sei das Scheitern infolge des Einspruchs völlig sicher. Darauf erklärte Dr. Mohr aufgrund Weisung von Arnold und Beschluß seiner Regierung, daß die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sich nicht in der Lage sehe, die vorgeschlagene gesetzliche Regelung hinzunehmen. Nach einmütiger Auffassung der Landesregierung fehle der Bundesregierung für dieses Gesetz, das einen „schwerwiegenden Eingriff in die Kulturhoheit der Länder darstelle“, die Kompetenz. Nordrhein-Westfalen werde sich also im Bundesrat gegen das Gesetz wenden. Min.-Dir. Leusser schloß sich daraufhin namens der Bayerischen Staatsregierung den Erklärungen Dr. Mohrs vollinhaltlich an. Beide Erklärungen erregten bei den Vertretern der Bundesregierung „außerordentliche Verärgerung“. Sowohl Staatssekretär Lenz als auch Minister Lehr äußerten, „damit könne man die Besprechung abbrechen“; die Bundesregierung werde dann eben „schnellstens“ den Gesetzentwurf verabschieden und dem Bundesrat zuleiten. Lehr und Pagel glaubten feststellen zu müssen, daß die von Nordrhein-Westfalen und Bayern geäußerten Bedenken ja doch „rein formaler Art“ seien und wohl mehr einen Ausdruck „überspitzt föderaler Gesinnung“ darstellten. Dem widersprachen die Vertreter der beiden Regierungen energisch und erklärten, es gehe hier nicht um den Inhalt der vorgesehenen Regelung, sondern um eine Frage des taktischen Vorgehens, die aber zugleich das Gesamtverhältnis von Bund und Ländern „entscheidend berühre“.

Diesen Erklärungen schloß sich auch der Vertreter von Rheinland-Pfalz an. Er fügte hinzu, da nach dem Ergebnis der Besprechungen der Inhalt des Referententwurfes von allen Beteiligten als geeignete Grundlage für eine materielle Lösung des Problems betrachtet werde, der Regelung durch Gesetz aber unüberwindliche Hindernisse entgegenständen, wolle er vorschlagen, auf ein Gesetz zu verzichten und sofort in Verhandlungen über ein Abkommen des Bundes und der Länder einzutreten. Die Vertreter von Bayern und NRW erklärten dazu sofort die ausdrückliche Bereitschaft ihrer Landesregierungen. Der Vorschlag wurde jedoch sowohl von Lehr als auch von Lenz als „undurchführbar und deshalb als undiskutabel“ abgelehnt, mit der Begründung, es erscheine aussichtslos, die Länder Nieder-

sachsen, Hamburg und Hessen zur Beteiligung an einem solchen Abkommen zu bewegen. Alle Bemühungen der Ländervertreter, die Vertreter der Bundesregierung davon zu überzeugen, daß es „zumindest aus politischen und taktischen Gründen“ empfehlenswert sei, den Versuch einer vertraglichen Regelung zu machen, blieben ergebnislos. Lehr und Lenz bekundeten vielmehr erneut den Beschluß, die Vorlage „ohne Rücksicht auf die Meinung der Länder schnellstens einzubringen“. Dabei vertrat Lenz u. a. die Meinung, es sei „gar nicht schlimm“, wenn nachher das Gesetz zum Gegenstand eines Rechtsstreits in Karlsruhe werde. Selbst wenn es dann scheitern solle, „so habe man wenigstens eine Zeitlang damit gearbeitet“. Da die Vertreter der Länder Bayern und NRW keine anderen als die von ihnen bereits abgegebenen Erklärungen über die Haltung ihrer Regierungen machen konnten, wurde die Besprechung nach etwa zwei Stunden ergebnislos abgebrochen¹⁶⁹.

Unmittelbar im Anschluß daran fand im Hause der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz eine weitere Besprechung zwischen Dr. Mohr, Leusser und Hermanns statt, in der Mohr und Leusser das „stärkste Befremden ihrer Ministerpräsidenten und Regierungen über die bisherige Verhandlungstaktik“ der Herren Lenz und Lehr aussprachen. Diese „Beanstandungen“ richteten sich in erster Linie dagegen, daß die Vertreter der Bundesregierung in „intensiver Weise“ die Intendanten heranzögen und den Standpunkt verträten, daß deren Meinung „irgendwie die Meinung der betreffenden Landesregierung wiedergebe“. Außerdem sei es fast „unerträglich, daß zu Verhandlungen im engsten Kreise der Koalition ein Mann wie Dr. Lüders ständig zugezogen sei, der Angehöriger der SPD oder zumindest doch mit ihr außerordentlich liiert sei“. Mohr teilte mit, er wisse genau, daß Lüders dem Generaldirektor des NWDR bereits vor einigen Tagen versichert habe, er könne beruhigt sein, es werde keine Regelung zustandekommen. Als sich im Verlauf der Besprechung herausstellte, daß Lenz in Düsseldorf mit falschen Karten gespielt hatte, wurde die Erregung noch größer. Schließlich konnte Min.-Dir. Leusser noch mitteilen, daß nach den Informationen der bayerischen Staatsregierung der amerikanische Hochkommissar gegen eine vertragliche Regelung nicht nur nichts einzuwenden habe, sondern sie sogar begrüßen würde.

Um zu verhindern, daß in der Öffentlichkeit gegen die Länder „Stimmung gemacht werde“ mit der Behauptung, sie verhielten sich rein negativ, wurde vereinbart, daß, falls Baden-Württemberg bei einer vertraglichen Regelung mitmachen werde, entweder Ministerpräsident Ehard oder Ministerpräsident Altmeier die Regierungschefs der übrigen Länder zu Beratungen über ein solches gemeinsames Abkommen einladen sollte. In der Zwischenzeit sollte mit Hilfe des französischen Rundfunkkontrolloffiziers Ponnelle die wirkliche Haltung von François-Poncet sondiert werden¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Vgl. Anm. 167.

¹⁷⁰ Ebenda.

Als klar war, daß Baden-Württemberg mitmachen würde und die Haltung des französischen Hohen Kommissars nicht der Darstellung entsprach, die Staatssekretär Lenz gegeben hatte, bat der bayerische Ministerpräsident am 31. 3. 1953 seine Kollegen, persönliche Beauftragte nach München zu entsenden, falls auch sie der Meinung seien, daß es „seitens der Länder ja nicht bei einer bloß negativen Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf sein Bewenden haben“ und man „in Besprechungen über den Abschluß einer Ländervereinbarung“ eintreten sollte¹⁷¹. Die Regierungschefs waren genau dieser Meinung, und am 13./14. 4. 1953 trafen sich die Bevollmächtigten der Länder unter Vorsitz von Ministerpräsident Dr. Ehard in der Bayerischen Staatskanzlei. Man kam überein, daß Kurz- und Langwellensendungen, Fernsehen und Forschung zu den Aufgaben gehörten, die gemeinschaftlich durch Ländervereinbarungen gelöst werden sollten. Man war bereit, den Bund im Rahmen seiner Aufgaben daran zu beteiligen. Die Länderregierungen und insbesondere die Regierungschefs wurden aufgefordert, „sich in den politischen Gang der Dinge einzuschalten“, nicht nur, was den Bund, sondern auch was das zukünftige Verhältnis zu den Rundfunkanstalten betraf. Ein Einschalten der Länderregierungen dort wurde als „staatsrechtliche Notwendigkeit“ bezeichnet. Von nun an sollten nicht mehr wie bisher die Rundfunkanstalten vorrangige Gesprächspartner des Bundes sein, sondern die Länder. Gleichzeitig wurde beschlossen, eine „Ständige Kommission für Rundfunkfragen“ zu bilden. Die Mitglieder dieser Kommission sollten direkt den Regierungschefs unterstellt sein¹⁷².

7. Das Scheitern der Absichten Adenauers

In der Zwischenzeit war der Gesetzentwurf am 18. 3. 1953 als Initiativantrag der Abgeordneten Vogel, Mende, Walter und Genossen¹⁷³ in den Bundestag „lanciert“ worden, um, wie es im Protokoll der Münchener Tagung weiter hieß, „angesichts des seitens der Länder zu erwartenden Widerspruchs an der Klippe des Bundesrats vorbeizukommen“¹⁷⁴.

Bezeichnend war, daß zu den „Genossen“ kein Abgeordneter der CSU gehörte. So war die Debatte im Bundestag am 15. 4. 1953 im Grunde schon ein Rückzugsgefecht derjenigen, die den Entwurf eingebracht hatten. Nach zum Teil scharfen Auseinandersetzungen, in denen die bekannten Argumente für und wider ein Bundesrundfunkgesetz und die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in dieser Frage noch einmal vorgetragen wurden, wurde der Entwurf mit 160 gegen 143 Stimmen federführend an den Ausschuß für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films (mitberatend an den Rechtsausschuß) überwiesen¹⁷⁵, der am 6. 5. 1953 ein-

¹⁷¹ Vgl. Fernschreiben v. 31. 3. 1953 an Min.-Präs. Kopf; StK. Hannover, D 200.

¹⁷² Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, Reg. Nr. 4622 (Rundfunkverträge).

¹⁷³ Bundestagsdrucksache Nr. 4198/1949.

¹⁷⁴ Siehe Anm. 172.

¹⁷⁵ Dt. Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, 259. Sitzung; Stenogr. Berichte, S. 12592 ff.

stimmig beschloß, wegen der „Dringlichkeit . . . und der Kürze der noch zur Verfügung stehenden Zeit“ in drei aufeinanderfolgenden ganztägigen Sitzungen zu beraten¹⁷⁶.

Aber auch Dringlichkeit und Zeitmangel änderten nichts an den grundsätzlichen Positionen der Betroffenen.

Die Neuordnung des Rundfunks „rechtzeitig vor den Wahlen“ – für die Wahlen, wie Adenauer es in der Kabinettsitzung am 3. 9. 1952 gefordert hatte, war jedenfalls nicht erreicht worden. Die Wahlen wurden zwar trotzdem gewonnen; aber es blieb die Frage, wie es weitergehen sollte, denn Adenauer war auch jetzt nicht bereit, sich mit dem bestehenden Zustand abzufinden.

Dr. Lüders schlug Minister Schröder nach der Wahl in einer nüchternen Analyse vor, man müsse durch Verhandlungen versuchen, mit den Ländern einen Kompromiß zu erzielen, der in der Form eines ratifizierungsbedürftigen Staatsvertrages festgelegt werden müßte. Hielten die Länder an ihrer bisherigen Haltung fest und finde sich der Bund damit ab, so komme eine Mitwirkung des Bundes in Rundfunkangelegenheiten nur noch für die technischen Belange in Betracht. Diese Dinge würden vom Bundespostministerium wahrgenommen, „so daß die Aufrechterhaltung eines Referats ‚Rundfunk‘ im Innenministerium nicht gerechtfertigt wäre“.

Finde sich jedoch der Bund mit dem Standpunkt der Länder nicht ab und sei also ein staatsvertraglicher Kompromiß nicht möglich, so bleibe „wohl keine andere Möglichkeit, als zunächst durch Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts die legislative Zuständigkeitsfrage zu klären“¹⁷⁷.

Das Bundeskabinett entschied sich auf seiner Sitzung am 5. 2. 1954 auf Vorschlag Adenauers für den Kompromiß. Die Regierungschefs der Länder wurden zu Verhandlungen eingeladen¹⁷⁸.

Die erste Legislaturperiode schloß auf dem Gebiet des Rundfunks mit einer „klaren Verlustbilanz“ ab – so jedenfalls formulierte es Minister Schröder im Januar 1960 im Bundestag¹⁷⁹, als die Bundesregierung, nachdem die Verhandlungen mit den Ländern gescheitert waren, einen neuen Vorstoß auf dem Gebiet des Rundfunks unternommen hatte¹⁸⁰.

Was die Verwirklichung der im Kanzleramt verfolgten Pläne anging, so traf dieses Urteil sicherlich zu. Für den Kanzler und seine Mitstreiter mußte das Ergebnis enttäuschend sein, da sich buchstäblich nichts in ihrem Sinne geändert hatte. Das Gegenteil war der Fall. Die Arbeitsgemeinschaft war letzten Endes ebenso wie die Länder gestärkt aus der Auseinandersetzung hervorgegangen.

Fragt man nach dem entscheidenden Grund für die Haltung des Kanzlers und

¹⁷⁶ Kurzprotokoll der 71. Sitzung; StK. Hannover, D 200.

¹⁷⁷ Aufzeichnung Dr. Lüders vom Dezember 1953 für Minister Dr. Schröder; NL.

¹⁷⁸ Vgl. das Fernschreiben von Min.-Dir. Dr. Globke vom gleichen Tage an Min.-Präs. Dr. Ehard; SenK. Hamburg, 516.00-7 (Abschrift).

¹⁷⁹ Dt. Bundestag, 3. Wahlperiode 1957, 97. Sitzung am 27. 1. 1960; Stenogr. Berichte, S. 5330.

¹⁸⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 1434 v. 30. 9. 1959.

seines Staatssekretärs, so muß man die Antwort wohl in deren mangelnden Verständnis für die von den Alliierten eingerichtete Rundfunkordnung sehen. Adenauer zeigte wenig Respekt für die Arbeit der ehemaligen Besatzungsmächte. Für ihn reduzierte sich das Problem auf das Verhältnis Bund-Länder; es war ein Problem der föderalistisch strukturierten Bundesrepublik, denn es gab noch kein Urteil, das dem Föderalismus auch beim Rundfunk seine starke verfassungsrechtliche Abstützung geben konnte. Die Rolle, die Adenauer und seine engsten Mitarbeiter dem Rundfunk in diesem Staat zuweisen wollten, hing von dem Bild des Staates ab, das sie im Auge hatten. Was über das Verhältnis Adenauers zur Presse gesagt worden ist, daß er in ihr keinen Partner, sondern ein Werkzeug sah, das dazu da war, seiner Politik zu dienen¹⁸¹, gilt auch für den Rundfunk. Man muß Baring wohl zustimmen, wenn er meint, Adenauer habe die Funktion der Publizistik in einer freiheitlichen Demokratie nie begriffen, wohl auch nicht begreifen wollen. „Er bestritt ihren Mitgestaltungsanspruch, ihre Kontrollaufgabe, ihr Recht zur Kritik.“¹⁸² Was die Länder in diesem Zusammenhang betraf, so handelte er zu ihren Gunsten erst unter juristischem Zwang; als handelnder und verantwortlicher Politiker lehnte er die These von der Rundfunkhoheit der Länder stets ab. Da es jedoch zu billig war, an deren Stelle einfach die These von der Rundfunkhoheit des Bundes zu setzen, mußte auch der Versuch scheitern, in der ersten Legislaturperiode Korrekturen an der bestehenden Rundfunkordnung vorzunehmen. Denkt man nur an die von den Alliierten nicht beabsichtigte wachsende Einflußnahme der Länder auf die Rundfunkanstalten und die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben, so waren solche Korrekturen sicherlich notwendig.

Es war jedoch in der Tat irrig zu glauben, mit unpolitischen, sachlichen Argumenten politischen Ambitionen entgentreten zu können.

¹⁸¹ Vgl. Baring, a. a. O., S. 526.

¹⁸² Ebenda.