

HEINRICH KÜPPERS

ADENAUER UND ALTMEIER IM FERNSEHSTREIT
1958–1961

Meinem Lehrer
Johannes Erger
in dankbarer Verbunden-
heit zum 60. Geburtstag am
1. September 1987

Am 28. Februar 1961 entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Streitfrage, ob der Bund durch die von ihm betriebene Gründung eines Fernsehsenders grundgesetzlich verbriefte Hoheitsrechte der Länder verletzt habe. In seinem Urteil kam das höchste deutsche Gericht zu dem Schluß, daß der Bund weder ein programmatisches noch ein organisatorisches Veranstaltungsrecht im Rundfunk- und Fernsehwesen für das Gebiet der Bundesrepublik habe. Die Zuständigkeit des Bundes erfasse allein den sendetechnischen Bereich und die Vergabe von Sendelizenzen. Damit hatten die Länder im sogenannten Fernsehstreit einen unerwartet eindeutigen Sieg errungen.

Zur Klage entschlossen hatten sich die seinerzeit SPD-regierten Länder Hamburg, Hessen, Bremen und Niedersachsen¹. Einer der hartnäckigsten Widersacher gegen die Fernsehpläne der Bonner Bundesregierung unter Konrad Adenauer war indessen in Karlsruhe nicht in Erscheinung getreten, nämlich der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Peter Altmeier (CDU). Gründe der Parteilaisson haben für diese Zurückhaltung eine ausschlaggebende Rolle nicht gespielt. Entscheidend war vielmehr die zum Zeitpunkt der Prozeßeröffnung bei Altmeier immer noch vorhandene Hoffnung auf eine einvernehmliche politische Lösung des Konflikts. Die letztlich durch Karlsruhe gefällte juristische Entscheidung war für ihn eine Ultima ratio, auch wenn er im Laufe des vorangegangenen Fernsehstreites wiederholt mit dem Weg zum Bundesverfassungsgericht gedroht hatte².

Die bedeutende Rolle, die Peter Altmeier in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Rundfunk- und Fernsehkommission der Länder bzw. als medienpolitischer

¹ Die Hamburger Klage, der sich wenig später Bremen und Niedersachsen anschlossen, wurde am 19. 8. 1960 eingereicht; die hessische Klage genau einen Monat danach.

² Nach Hans Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil: 1945–1962 (= Rundfunk in Deutschland, hrsg. von Hans Bausch, Bd. 3), München 1980, S. 401 und 431.

Sprecher der Ministerpräsidenten in den Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern um ein zweites Fernsehprogramm gespielt hat, ist bereits hinreichend gewürdigt worden³. Sie wird auch durch den hier vorliegenden Beitrag bestätigt. Allerdings steht in dieser Darstellung die medienpolitische Rolle des Mainzer Ministerpräsidenten nicht so sehr im Vordergrund. Ähnlich zurückhaltend werden auch Fragen des Medienrechts behandelt. Dieser Aufsatz will sich zunächst und vor allem mit den Motiven auseinandersetzen, die Altmeier veranlaßten, in der Rundfunk- und vor allem in der Fernsehfrage gegenüber Bonn eigene Vorstellungen so hartnäckig zu behaupten. Er provozierte damit ja nicht nur einen Konflikt im Verhältnis der Zentralgewalt zu den Bundesländern, sondern zugleich auch einen tiefen Bruch innerhalb seiner eigenen Partei, die unter ihrem Vorsitzenden Adenauer als Kanzler unbedrängt in der Bonner Regierungsverantwortung stand. Die Bundestagswahl des Jahres 1957 hatte der CDU eine absolute Mehrheit beschert, und da sie auch im Bundesrat eine dominierende Stellung innehatte, konnte sie medienpolitisch eigentlich nur durch einen intern ausgelösten Widerstand scheitern. In der Sache war das insbesondere der Streit um das gemeinsam von Bund und Ländern in Aussicht genommene zweite Fernsehprogramm, der im Sommer 1960 seinen Höhepunkt erreichte. Die Darstellung der Mainzer Rolle – und der Hintergründe – in diesem spannungsreichen Duell zwischen CDU-Bundesregierung und CDU⁴-Ministerpräsidenten ist das zweite Anliegen dieses Aufsatzes. Zur Verfügung standen hierbei bisher unveröffentlichte Quellen des Landeshauptarchivs (LHA) Koblenz aus den Nachlässen Altmeier und Süsterhenn und Überlieferungen der Geschäftsführung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die im Archiv für christlich-demokratische Politik (Konrad-Adenauer-Stiftung) in St. Augustin aufbewahrt werden. Diese Bestände waren der Forschung bisher nicht zugänglich. Ermittelt wurden aus ihnen vor allem Verlauf und Ergebnisse der Verhandlungen zwischen Adenauer und Altmeier sowie anderer führender CDU-Bundes- und Landespolitiker, wodurch noch bestehende Kenntnislücken geschlossen werden konnten. Diese Ergänzung der bisherigen Forschungsergebnisse verhilft zu einer ausgewogeneren Beurteilung des Fernsehstreits.

Andererseits erweist sich die damit verbundene Beschränkung in der mediengeschichtlichen Aussage für das hier gestellte Thema letztlich sogar als notwendig. Fernseheinrichtungen waren Ende der fünfziger Jahre zu einem wichtigen Machtfaktor geworden. Der elektronische Medienbereich konnte aus diesem Grunde eigentlich nur noch im Rahmen politischer Auseinandersetzungen geregelt werden. Diese Feststellung trifft natürlich auch auf die hier behandelte CDU-interne Kontroverse über das Fernsehen zu. Im Mittelpunkt stand hierbei zunächst die Frage

³ Zuletzt von Hans Bausch, S. 305–431, passim. Weiterführende Quellen- und Literaturhinweise dort im Zweiten Teil, S. 997 ff. Ebenso Hans-Peter Schwarz, *Die Ära Adenauer 1957–1963* (= Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in fünf Bänden, hrsg. von Karl Dietrich Bracher u. a., Bd. 3), Stuttgart 1983, S. 167.

⁴ In dieser Zuordnung ist hier und in der weiteren Darstellung die Rolle der bayerischen CSU einbezogen, da München medienpolitisch keine eigene Position entwickelt hat.

nach einer ausgewogenen Verteilung der Chancen zwischen Bund und Ländern in der Öffentlichkeitsarbeit. Berührt waren damit zugleich aber auch medienpolitische Sonderinteressen auf den zentralen und lokalen Ebenen der Partei, wie sie sich insbesondere mit Blick auf konkurrierende Parteien einerseits und auf die bereits bestehenden Rundfunkanstalten der Länder und ihr Fernsehprogramm andererseits historisch entwickelt hatten. Innerhalb der CDU wurde die medienpolitische Diskussion jedoch weniger von vorhandenen Besitzständen bzw. vermeintlichen Besitzdefiziten her problematisiert. Verantwortlich hierfür war vielmehr das Streben der CDU-Landesverbände nach einer abgesicherten Wirkkraft des föderativen Prinzips. Damit stand der Partei ein Streit ins Haus, der deswegen rasch leidenschaftliche Dimensionen erreichen mußte, weil er die Medienentscheidung zwangsläufig auf einer verfassungsrechtlichen Ebene festhielt. Dies aber mußte in einer Partei wie der CDU sehr bald zu einem Auffassungsstreit über ihr Selbstverständnis führen, weil in ihr sowohl staatszentralistische als auch föderalistische Auffassungsströmungen lebendig waren. Die Folge war eine höchst unerquickliche Machtprobe, die die CDU ohne innere Erschütterungen nicht bewältigen konnte. Diese parteigeschichtlich und verfassungsrechtlich bedeutsamen Fragen sind folglich in diesem Aufsatz ebenfalls zu beantworten.

I. Das Land Rheinland-Pfalz und seine medienpolitischen Interessen

Eine der Folgen der bedingungslosen Kapitulation des Reichs am 8. Mai 1945 war die Übernahme der Funkhoheit durch die alliierten Siegermächte. Ihre Rückgabe an die zentrale Macht im Bereich der 1949 gegründeten Bundesrepublik erfolgte erst endgültig im Mai 1955, als das Besatzungsstatut aufgehoben wurde⁵. Die bis dahin andauernde Kontrolle bzw. Oberhoheit der Alliierten im öffentlichen Funkwesen hatte zur Folge, daß es der Bonner Bundesregierung verwehrt blieb, eine ähnlich starke medienpolitische Kompetenz zu erreichen, wie sie die Reichsregierung zur Weimarer Zeit besaß. Aus diesem Grunde konnten die Länder gerade hier eine starke Stellung erobern. Überdies wurden ihre rundfunkpolitischen Gestaltungsfreiheiten durch die Besatzungsmächte stark protegiert, da sich die Alliierten davon eine Kräftigung der Länder als Gliedstaaten versprachen. Sie wollten eine medienpolitische Dezentralisierung im Interesse des föderativen Prinzips und damit einen wirksamen Flankenschutz für die bundesstaatliche Struktur der neuen deutschen Republik.

Ein derart motiviertes rundfunkpolitisches Zusammenspiel von Land und Besatzungsmacht gab es auch in Rheinland-Pfalz. In diesem Bundesland, das durch ein Dekret der französischen Militärregierung im August 1946 erstmals geschichtlich

⁵ Formal wurde die Kompetenz des Bundes für Fragen des Rundfunks erst im Jahre 1960 wiederhergestellt, als das Gesetz Nr. 5 der Alliierten Hohen Kommission vom 15. 12. 1945 im Zuge des Vierten Gesetzes zur Aufhebung des Besatzungsrechtes ersetzt wurde.

geworden war, scheiterten zwar die anfänglichen Bemühungen um einen eigenen Landessender aus überwiegend finanziellen Gründen, erreicht wurde aber immerhin eine exponierte Mitgestaltung am Südwestfunk⁶. Seine rundfunkpolitischen Ambitionen erfüllten sich in einem Landesstudio Rheinland-Pfalz des Südwestfunks, dessen verdienstvolle Rolle als Integrations- und Stabilisationsfaktor für den jungen Mittelrheinstaat heute nicht mehr umstritten ist. Die historische Leistung dieser Anstalt liegt vor allem in ihrem Beitrag zu einem rheinland-pfälzischen Landesbewußtsein. Er kann, angesichts einer fehlenden eigenständigen Staatstradition dieses Raumes, nicht hoch genug eingeschätzt werden. Staat und Rundfunk fanden hier zum jeweils eigenen Vorteil zu einem symbiotischen Verhältnis, ohne daß das Prinzip eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Medienwesens verletzt worden wäre. Mit dieser Feststellung sollen keineswegs die Spannungen um den Südwestfunk an sich verschwiegen werden, die insbesondere durch die versuchte politische Instrumentalisierung der Rundfunkorgane, Finanzierungsfragen, durch die Sorge um einen gerechten Interessenausgleich der beteiligten Bundesländer und schließlich auch durch hausinterne Gegensätze hervorgerufen wurden. Aber die dadurch ausgelösten Konflikte haben das eigentliche und berechtigte Motiv der Mainzer Rundfunkpolitik, nämlich die staatliche Stabilisierung und Profilierung von Rheinland-Pfalz, niemals gefährden können.

Das eifrige Bemühen, das Eigengewicht des Landes durch Rundfunk zu stärken, hatte in Rheinland-Pfalz einen zweifachen Beweggrund. Die im Jahre 1948 auf den Ministerpräsidentenkonferenzen und auch danach noch oftmals geführte Diskussion um eine Neugliederung der Bundesländer hatte vor allem für das durch französische Fremdbestimmung geschaffene Rheinland-Pfalz immer wieder die Existenzfrage aufgeworfen. Mainz begegnete diesem Zweifel an seinem staatlichen Lebensrecht kämpferisch und trotzig und reagierte immer dann sehr sensibel, wenn seine soeben erworbenen Hoheitsrechte bedroht schienen. Dies zeigte sich auch in seiner Medienpolitik, für die nicht nur die landespolitische Integrationseffizienz wichtig war, sondern auch die mögliche Demonstration eines Staatsstatus.

Den zweiten Anstoß lieferte das Verhältnis zur Bundesgewalt. Die einflußreichsten Politiker in Rheinland-Pfalz wie Peter Altmeier, Adolf Süsterhenn und Peter Zimmer waren überzeugte Föderalisten, die aus dem nach ihrer Ansicht unglückli-

⁶ Eingehend hierzu Horst Welzel, *Rundfunkpolitik in Südwestdeutschland 1945–1952*. Zu den Auseinandersetzungen um Struktur und Verfassung des Südwestfunks, phil. Diss., Hannover 1976. Vgl. auch Hans Werner Anthes, *Kilo-Hertz mit Herz. Die Anfänge des Rundfunks in Rheinland-Pfalz*, in: Franz-Josef Heyen (Hrsg.), *Rheinland-Pfalz entsteht. Beiträge zu den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz 1945–1951, Boppard am Rhein 1984*, S. 315–328, und Herwig John, *Der Rundfunk in Südwestdeutschland in der Zeit vor und nach dem Zusammenbruch des Jahres 1945*, in: Hansmartin Schwarzmeier (Hrsg.), *Landesgeschichte und Zeitgeschichte: Kriegsende 1945 und demokratischer Neubeginn am Oberrhein (= Oberrheinische Studien, Bd. V)*, Karlsruhe 1980, S. 153–177. Neuerdings Klaus Wenger, *Anfänge des Südwestfunks*, in: Franz Knipping und Jacques Le Rider (Hrsg.), *Frankreichs Kulturpolitik in Deutschland 1945–1950*, Tübingen 1986, S. 207–220.

chen Verlauf der nationalstaatlichen Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert ihre Konsequenzen gezogen hatten. So waren sie bestrebt, den Ländern ein Höchstmaß an Freiraum gegenüber der staatlichen Machtzentrale zu sichern. Eine bloße Rückkehr zur Weimarer Staatsordnung wäre für sie auf keinen Fall akzeptabel gewesen, da nach ihrer Auffassung die Länder damals unter der Regie von Berlin nur den Rang gehobener Selbstverwaltungskörperschaften hatten. Folglich beunruhigte sie auch die mediengeschichtliche Erfahrung, daß das Reich in jenen Jahren mit seiner Funkhoheit die rundfunkpolitische Szene beherrscht und eine partnerschaftliche Rolle der Länder wegen ihrer kulturpolitischen Verantwortung nicht zugelassen hatte⁷. Aus diesem Grunde votierten sie nach dem Zweiten Weltkrieg für eine Umkehrung der Rangordnung von Funkhoheit und Kulturhoheit in der Medienpolitik. Die Voraussetzungen für eine nach diesem Grundsatz neue Kompetenzbestimmung zugunsten der Länder waren damals sehr günstig, da sie vor Gründung der Bundesrepublik unter dem Patronat der Besatzungsmächte ein föderalistisch organisiertes Rundfunksystem schaffen durften, und weil die vorerst von den Alliierten ausgeübte Funkhoheit dem Bund bis zum Jahre 1955 kaum eine Chance zur Verwirklichung eigener medienpolitischer Vorstellungen ließ. Allerdings räumte ihm das Grundgesetz im Artikel 73,7 die Wiederherstellung seiner Zuständigkeit im Fernmeldewesen ein, und da dieser Begriff vom Parlamentarischen Rat in seiner Bedeutung verfassungsrechtlich nicht interpretiert wurde, konnte der Bund über ihn immerhin seine Zuständigkeit für den technischen Bereich des Rundfunks wieder anmelden⁸. Vom Jahre 1955 an, als der Bund die von den Alliierten suspendierte Funkhoheit wieder zurückerhielt, suchte er dann ähnlich wie zur Weimarer Zeit, seine beanspruchten medienpolitischen Vorrechte zu behaupten und durchzusetzen. Eine Auseinandersetzung mit den selbstbewußten Ländern um ein wesentliches Element der bundesstaatlichen Ordnung nach 1949 war damit unausweichlich.

Den Willen des Bundes, medienpolitisch an Einfluß zu gewinnen, hatte Mainz bereits im Jahre 1951 anlässlich des im August unterzeichneten Staatsvertrages über den Südwestfunk zu spüren bekommen. Schon damals mußten sich Rheinland-Pfalz und seine Vertragspartner⁹ mit aller Kraft gegen Bonner Einwürfe wegen angeblich verletzter rundfunkrechtlicher Positionen des Bundes zur Wehr setzen. In einer gemeinsamen Stellungnahme verteidigten Mainz und Tübingen damals ihre Zuständigkeit, da die programmatische Gestaltung und Organisation von Rundfunk „auf Grund der Art(ikel) 30, 70 und 83 des Grundgesetzes in eindeutiger Weise Aufgabe der Länder“ sei. Dem Bund stehe nach Artikel 73 nur die Gesetzgebung „hinsichtlich der technischen Einrichtungen des Rundfunkwesens“ zu¹⁰.

⁷ Zu berücksichtigen ist freilich, daß damals die Rundfunkgeschichte erst in den Anfängen stand.

⁸ Vgl. dazu Hans Bausch, S. 310. Eingehend dazu auch Rolf Steininger, Rundfunkpolitik im Ersten Kabinett Adenauer, in: VfZ 21 (1973), S. 388–434.

⁹ Württemberg-Hohenzollern und Baden.

¹⁰ Zitiert nach dem gemeinsamen Schreiben von Peter Altmeier und Gebhard Müller (Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern) an Bundeskanzler Konrad Adenauer vom 14. 11. 1951. Landeshauptarchiv (LHA) Koblenz, Bestand 880, Nr. 3167/68.

III. Die Entwicklung der medienpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern bis zum Vorabend des CDU-internen Streits

Akut wurden die medienpolitischen Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern nach der Bundestagswahl 1957. Der Bund verfügte inzwischen wieder fast unbeschränkt über eine Funkhoheit, und er scheute sich nicht, die damit verbundene Zuständigkeit für die Zuweisung von Frequenzen und für die Baugenehmigung von Sendeanlagen auch als Waffe für seine Ambitionen auf dem Gebiet des Rundfunks und Fernsehens einzusetzen. So reagierte der Bund äußerst dilatorisch mit der Wellenfreigabe, als die in der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) zusammengeschlossenen Sender der Länder vom Herbst 1956 an Vorkehrungen für ein zweites bundesweites Fernsehprogramm trafen. Gleichzeitig ließ das zuständige Bundespostministerium durchblicken, daß Bonn eigene Fernsehpläne habe¹¹.

Die Betonung von Medienrechten für die politische Zentrale hatte in Deutschland, wie bereits dargelegt, ihre Kontinuität. Sie erfolgte aber in den fünfziger Jahren auch und vor allem vor dem Hintergrund eines rundfunkpolitischen Wandels. Im Jahre 1957 überschritt die Zahl der angemeldeten Fernsehgeräte erstmals die Millionengrenze, und bis zum Jahre 1964 erwarteten die Politiker eine explosionsartige Steigerung auf 10 Millionen¹². Der bevorstehende Siegeszug des Fernsehens und die darin erkannte Chance, den umfänglichsten Multiplikator für die Darstellung der eigenen Position an die Hand zu bekommen, steigerte das Interesse an der öffentlichen Medienpolitik enorm. Ein Föderalist wie zum Beispiel Peter Altmeier konnte sich dabei allerdings nicht nur auf die Frage nach der informationspolitischen Effizienz konzentrieren, sondern er mußte vor allem auch die möglichen Folgen für die verfassungsrechtliche Wirklichkeit im Auge behalten. Zu verhindern waren Nachteile für das bundesstaatliche Prinzip und dessen Voraussetzungen, und dazu gehörte auch die bleibende Möglichkeit der Selbstdarstellung gegenüber dem Landes- und Bundesbürger.

Mit diesem Anliegen mußte er aber bald mit medienpolitischen Interessen seiner eigenen Partei kollidieren. Das galt insbesondere für die nun stark spürbar werdenden Bestrebungen der Bonner Zentrale, das Terrain für eine wirksamere Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung zu verbessern. Die Situation der absoluten Mehrheit im Bundestag, in der sich die Unionsparteien seit 1957 befanden, hatte zwangsläufig auch in der bisher etwas vernachlässigten Medienpolitik optimistische Erwartungen geweckt. Zu neutralisieren war nach Ansicht Bonner Unionspolitiker vor allem die dominierende personalpolitische Position von Sozialdemokraten in den bestehenden Sendeanstalten der Länder¹³. So beklagte sich der damals schon

¹¹ Vgl. dazu im einzelnen Klaus Wehmeier, *Die Geschichte des ZDF. Teil I. Entstehung und Entwicklung 1961–1966*, Mainz 1979, S. 12f.

¹² Nach Hans Bausch, S. 385.

¹³ Adenauer hatte sich schon im März 1956 vor dem Bundesvorstand seiner Partei darüber beklagt, daß die CDU zwar „die Mehrheit im Bundestag“ habe, daß sie aber „bei 10 Rundfunkanstalten nur

sehr einflußreiche Abgeordnete Bruno Heck im Herbst 1958 in einer gutachtlichen Stellungnahme für seinen Fraktionsvorsitzenden Heinrich Krone darüber, daß auch „heute noch Sozialdemokraten, Linksintellektuelle oder prinzipiell oppositionelle Intellektuelle ein starkes Übergewicht“ in den einzelnen Rundfunkanstalten hätten. Die eigentliche Ursache für den Erfolg der Sozialdemokratie läge in ihrer „systematischen Personalpolitik“, die sie unmittelbar nach dem Kriege hätte treiben können, als sie die „einzige straff organisierte Macht in Deutschland“ gewesen sei. Dabei seien ihr der Rückgriff auf heimkehrende Emigranten und die Rückendeckung der Besatzungsmächte sehr zugute gekommen. Unter dem Eindruck ihres damals erreichten Vorsprungs habe die SPD im Parlamentarischen Rat in der Medienfrage einen zentralistischen Kurs gesteuert. Jetzt aber kämpfe sie „leidenschaftlich“ für die Länderkompetenz, damit alles unter der Kontrolle der von ihr stark beeinflussten existierenden Anstalten bleiben könne. Die Union werde die für sie nachteilige medienpolitische Wirklichkeit daher nicht in einem Kampf um bessere personalpolitische Paritäten überwinden können, sondern nur durch einen bundespolitisch kontrollierten Aufbau neuer Einrichtungen. Dazu gehöre zunächst ein Rundfunkdienst für das Ausland und die Ostzone. Hier sei die Bundeskompetenz eindeutig und darum das erstrebte Ziel leicht zu erreichen. „Besonders wichtig“ sei aber ein zweites Fernsehprogramm, das „im großen und ganzen . . . in Anlehnung an das Werbefernsehen in Großbritannien organisiert werden“ könne¹⁴. Das Plädoyer Hecks für eine bundesgesetzliche Initiative und vor allem für den Kommerz war eindeutig. Sicher war auch, daß seine Position im Bonner CDU-Lager generell auf ein zustimmendes Echo stoßen würde. Ungewiß war nur, ob es innerhalb der Gesamtpartei eine Mehrheit für eine Fernsehprogrammgestaltung nach angelsächsischem Vorbild geben würde, deren Grundlage Werbeeinnahmen, Privatinitiative und Programmaufträge waren. Im Grundgesetz war eine verbindliche Organisationsform für das Rundfunkwesen nicht verankert worden. Eine politische Entscheidung zwischen einer privaten und einer öffentlich-rechtlichen Konzeption war also möglich¹⁵. Da sich die Union im Gegensatz zur Sozialdemokratie bis zum Jahre 1958 um einen medienpolitischen Einheitswillen nur wenig bemüht hatte, war es für sie schwierig, eine geschlossene Antwort auf diese Frage zu finden. Jedenfalls hatte in ihren Reihen auch die öffentlich-rechtliche Position eine starke Bastion. Sie sorgte sich nicht nur um das Programmniveau, sondern sie vertrat auch den idealistischen Standpunkt einer möglichst objektiven Informationspflicht, womit sie sich von gezielten meinungsbildenden Interessen des Kommerz deutlich distanzierte.

in einer einzigen etwas zu sagen“ habe, weil „alle anderen . . . unter sozialistischer Führung“ ständen. Protokoll der 3. Sitzung am 10.3.1956, S.15. Archiv für christlich-demokratische Politik in St. Augustin, Bestand VII-001-005/3.

¹⁴ Heck an Krone vom 20.11.1958. Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin, Bestand VIII-001-298/3.

¹⁵ Für die verfassungsrechtliche Offenheit dieser Frage hatte im Parlamentarischen Rat auch der einflußreiche rheinland-pfälzische CDU-Politiker Adolf Süsterhenn votiert. Vgl. dazu Hans Bausch, S.311 f.

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Peter Altmeier war ein entschiedener Befürworter des öffentlich-rechtlichen Systems. Ausschlaggebend für ihn war dabei die Interdependenz zwischen Organisationsform und der Erhaltung und Festigung von Einflußmöglichkeiten im Interesse des föderativen Ordnungsprinzips. Medienpolitischer Kommerz war für Altmeier gleichbedeutend mit einem Verlust an Staatlichkeit der Länder¹⁶. In seinen späteren Auseinandersetzungen mit Bonn um ein zweites Fernsehprogramm war also nicht nur die verfassungsrechtliche Frage einer Beteiligung des Bundes wesentlich, sondern auch diejenige einer privaten Trägerschaft, über welche dann der Einfluß der Länder hätte gänzlich eliminiert werden können. Die folgende Darstellung der Rolle des Mainzer Ministerpräsidenten im Fernsehstreit wird auch gerade das Motiv eines befürchteten Substanzverlustes des Föderalismus durch Kommerz, das in der bisherigen Forschung nur beiläufig zur Kenntnis genommen worden ist, deutlich zu machen haben.

Die Ministerpräsidenten der CDU-regierten Länder haben partnerschaftlichen Lösungen mit dem Bund auf dem Mediensektor durchaus eine Chance gegeben. Dies belegt die Gründungsgeschichte von Deutscher Welle und Deutschlandfunk. Ihre bundesrechtliche Organisation kam zwar erst nach jahrelangen Verhandlungen zustande, weil sich Bund und Länder zunächst noch nicht auf eine funktionierende Abgrenzung von Funkhoheit und Kulturhoheit einigen konnten. Dennoch gelang hier der Durchbruch, weil – und zwar mit kräftiger Unterstützung von Rheinland-Pfalz – für die spezifisch informationspolitischen Aufgaben des Bundes (Auslandsdienst und gesamtdeutscher Rundfunk) auf der Grundlage einer Bund-Länder-Vereinbarung Anstalten des öffentlichen Rechts geschaffen wurden¹⁷. Gesetzliche Mitgestaltung durch die inzwischen zu einem selbstbewußten Bundesorgan gewordene Länderkammer, unabhängige Programmgestaltung, Gebührenanteil und durch Repräsentanten des öffentlichen Lebens besetzte Kontrollinstanzen sicherten hier das föderalistische Element zuverlässig ab. Die zustimmende Haltung der CDU-Länder zu einer bundesgesetzlichen Regelung im Hörfunkbereich¹⁸ ist damals von Kritikern als eine gefährliche Präjudizierung in der Fernsehfrage empfunden worden. Übersehen wurde dabei, daß Altmeier und andere CDU-Landespolitiker sich hier in einem Loyalitätskonflikt befanden, der sie zur Geschmeidigkeit zwang. Sie hatten ebenso Rücksicht auf den Wunsch und den Willen ihrer eigenen Partei nach

¹⁶ Durch das Bundesverfassungsgericht ist die Kompetenzfrage 1961 endgültig zugunsten der Länder geklärt worden, so daß die Organisationsfrage medienpolitisch heute einen ganz anderen Stellenwert hat. Damals hätte sie dem föderativen Prinzip Schaden zufügen können.

¹⁷ Beide Anstalten nahmen am 1. 1. 1962 ihr volles Sendeprogramm auf.

¹⁸ Die Gründungsgeschichte der beiden Anstalten steht zwar in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Fernsehstreit. Da sie jedoch seinen eigentlichen Kern nicht berührt hat, kann auf ihre Darstellung verzichtet werden. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich also auf die Auseinandersetzungen um das zweite Fernsehprogramm. Zur politischen Entscheidung über die beiden Hörfunkprogramme des Bundes eingehend Hans Bausch, S. 379–414, passim, und Rolf Steininger, Rundfunk zwischen Bund und Ländern 1953–1961. Ein Beitrag zur Innenpolitik Adenauers, in: Politische Vierteljahrsschrift, Heft 4/1976, S. 492 ff.

einem geschlossenen Auftreten in der Medienpolitik zu nehmen wie auch auf die von ihnen erwartete kollegiale Solidarität innerhalb der Länderphalanx und ihrer inzwischen erreichten Besitzstände im Medienbereich. Hinter diesem dichotomisch anmutenden Bild von einer geteilten Treue und Verantwortung der Länderchefs verbarg sich das für eine föderative Staatsordnung typische Spannungsverhältnis zwischen Machtzentrale und Gliedstaaten.

Die in der Medienpolitik zu respektierenden Interessen und Selbstbestimmungsrechte der Länder und ihre problematische Rückwirkung auf den Einheitswillen der CDU hat natürlich auch ein erfahrener Politiker wie Konrad Adenauer klar erkannt. Auf dem Höhepunkt des Fernsehstreits im Juli 1960 meinte er sogar, daß die Franzosen und Amerikaner das Grundgesetz „absichtlich“ in eine Richtung gebracht hätten, „daß wir uns immer in die Haare kommen müssen, wenn wir das nicht in Ruhe und Frieden machen“¹⁹. Obwohl Adenauer von einer vorrangigen medienpolitischen Gestaltungskompetenz des Bundes überzeugt war, so zeigt sich in dieser von einem scherzhaften Unterton begleiteten Äußerung doch, daß auch er eine grundgesetzlich gewollte Mitverantwortung der Ministerpräsidenten für Rundfunkfragen anerkannte. In diesem zumindest partnerschaftlich verstandenen medienpolitischen Zuständigkeitsanspruch blieb vor allem Peter Altmeier unbeirrt, wobei seine Haltung in erster Linie von dem Selbstbehauptungswillen der Länder als Gliedstaaten mit eigener Souveränität bestimmt wurde. Eine ähnlich grundsätzliche Haltung galt für die Mehrheit der CDU-Landespolitiker, die deswegen auch konsequent darauf bedacht waren, daß nicht die Rundfunkanstalten Gesprächspartner für Bonn waren, sondern die Länder. In der Bund-Länder-Kommission, in der Peter Altmeier großen Einfluß gewann und die vom Jahre 1954 an tätig geworden war, dokumentiert sich ihr staatspolitisch motivierter Kompetenzanspruch in der Medienfrage ganz deutlich. Gleichzeitig belegt die Geschichte dieses Gremiums aber auch den Willen der Länder zum Ausgleich mit dem Bund²⁰.

Dennoch verhärteten sich vom Jahre 1958 an die Fronten. Schuld daran waren vor allem die nun von Bundesinnenminister Gerhard Schröder forsch verfolgten Ziele eines Bundesrundfunkgesetzes und eines Fernsehprogramms auf kommerzieller Grundlage²¹. Bonn erteilte damit allen Bemühungen um partnerschaftliche Lösungen auf der Grundlage von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen und im Interesse des Föderalismus eine ziemlich brüske Absage. Erst dadurch wurde eine medienpolitische Einheitsfront aller Länder gegen den Bund provoziert, der sich

¹⁹ Stenographisches Protokoll über die Besprechung am 15. Juli 1960 – unkorrigiertes Manuskript –. Die stenographische Protokollaufzeichnung ist freilich nicht absolut sicher. Es ist eventuell möglich, daß das Protokoll nach Tonbandaufzeichnung angefertigt wurde. Seine Aussagen sind aber authentisch, weil sie in den Angaben der Fakten mit den Ausführungen in den Aufzeichnungen von Altmeier weitgehend übereinstimmen. Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin, Bestand VIII-001-298/3-, S. 38.

²⁰ Vom März 1954 bis zum Januar 1955 fanden z. B. nicht weniger als 22 Sitzungen statt, in denen wiederholt über eine Zusammenarbeit mit dem Bund beraten wurde.

²¹ Vgl. hierzu Hans Bausch, S. 394.

auch die CDU-regierten Länder nicht entziehen konnten. Diese sich entschlossen zeigende Allianz beantwortete die Bonner „Kriegserklärung“ mit den sogenannten Kieler Beschlüssen vom 20. Juni 1959. Darin lehnten die Ministerpräsidenten in Abstimmung mit ihren landeseigenen Sendeanstalten entschieden ein Bundesrundfunkgesetz und ein kommerziell organisiertes Fernsehen ab. Gleichzeitig kündigten sie den Entwurf eines Staatsvertrages für eine öffentlich-rechtliche Anstalt im Rahmen der ARD an, womit eine klare Gegenposition aufgebaut war. Für die Unterrichtung der Bundesregierung wurde Peter Altmeier autorisiert. Ihm antwortete Bundeskanzler Adenauer im August, daß seine Regierung einer solchen Lösung nicht zustimmen könne, da die Mehrheit des Bundestages der Auffassung sei, daß ein zweites Fernsehprogramm nicht von den bestehenden Rundfunkanstalten gestaltet werden sollte²². Die Ausgangslage für den Fernsehstreit war damit gezogen. Seine Geschichte und seine Ergebnisse sind bekannt, so daß sie hier nicht mehr weiter dargestellt zu werden brauchen²³. Mitgeteilt ist inzwischen auch die offizielle Haltung Altmeiers als Sprecher der Regierungschefs der Länder und als CDU-Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz. Im Dunkel verblieben sind bis heute dagegen seine internen Auseinandersetzungen mit der Bundes-CDU und die sie tragenden Beweggründe. Loyalität gegenüber der eigenen Partei und föderalistische Gesinnung, akute Machtvorteile und der Wille zur garantierten Machtverteilung im Staat, Kommerz und programmatischer Niveauanspruch, persönliche Aggressivität und kollektive Emotionen, Konfrontation und Kompromiß sind hier die Stichworte für ein erbittertes und schließlich doch mit Blick auf ursprüngliche Absichten ergebnisloses Ringen, weil der letztlich gefundene Ausgleich wegen eines juristischen Spruchs in anderer Form und Zuständigkeit verwirklicht werden mußte. Die historisch aufschlußreichsten Mitteilungen hierfür liefern die von Altmeier angefertigten Aufzeichnungen und die im Archiv für christlich-demokratische Politik in St. Augustin im Bestand der CDU-Bundestagsfraktion aufbewahrten Protokolle über die Abläufe der Bonner CDU-Sitzungen, auf denen über die Fernsehfrage diskutiert, verhandelt und gestritten wurde.

III. Die vergebliche Suche nach einem Ausgleich

Daß sich die Länder ohne Rücksicht auf die jeweilige parteiliche Ausrichtung ihrer Regierungen im Falle einer einseitigen gesetzlichen Initiative des Bundes im Rundfunkwesen geschlossen oppositionell verhalten würden, damit hatte Altmeier unmittelbar schon vor Kiel in einer „privaten Unterhaltung“, die am 5. Juni 1959 in Bonn stattfand, gedroht. In dieser Gesprächsrunde, an der neben Altmeier, Adenauer, Schröder, Bundespostminister Richard Stücklen und der Bevollmächtigte des Lan-

²² Rolf Steininger, *Rundfunk zwischen Bund und Ländern*, S. 491.

²³ Ausführliche Darstellungen vor allem bei Hans Bausch, S. 305–438, passim, und Rolf Steininger, *Rundfunk zwischen Bund und Ländern*, S. 486 ff.

des Rheinland-Pfalz beim Bund, Ministerialdirektor Hubert Hermans, teilnahmen, wehrte sich der Mainzer Ministerpräsident vor allem gegen die medienpolitisch negative Interpretation des Begriffs Länderkulturhoheit durch Schröder. Dabei argumentierte Altmeier getreu seiner föderalistischen Überzeugung zunächst vor allem staatspolitisch. Er wußte sich aber auch als Parteipolitiker zu verteidigen. Wenn Bonn, so Altmeier, im Interesse von „besseren Verbreitungsmöglichkeiten ... einen Bundeseintopf“ schaffen wolle, dann lege es „die Axt“ an den „föderativen Charakter der Bundesrepublik“. Für die Länder bedeute eine medienpolitische Dominanz des Bundes eine unerwünschte Kräftigung der zentralen Staatsgewalt, da dann die jeweils amtierende Bonner Regierung ohne Rücksicht auf andere Interessen ihre Ambitionen auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit durchsetzen könne. Diesen zweifelhaften Vorteil werde im Falle eines Machtwechsels aber auch eine SPD-geführte Bundesregierung haben, für die es dann „ein gefundenes Fressen“ sei, daß ihr die CDU solche optimalen Bedingungen für eine wirksame Selbstdarstellung geschaffen habe. Er müsse darum auch aus parteipolitischen Gründen gegen ein diesbezügliches Bundesgesetz sein. Im übrigen müsse die Bundesregierung von dem Faktum ausgehen, daß die Länder seit ihrer Konferenz von Koblenz²⁴ „eine Einheitsfront bezogen“ hätten und daß sie „jedes Bundesgesetz im Bundesrat durch Einspruch überspielen“ würden. Nach Altmeier entspann sich dann noch eine „stundenlange Debatte“, die mit der Zusage des Kanzlers endete, daß er nach Beratung am 11. Juli nochmals in Verhandlungen mit den CDU-Ministerpräsidenten eintreten wolle²⁵. Eine Einladung zu einem solchen Gespräch erhielten die Regierungschefs jedoch erst Anfang Oktober 1959. Dabei wirkte allein schon die gewählte Form – sie erfolgte telegraphisch am 5. zum 8. – befremdlich. Geradezu provozierend war jedoch der gewählte Zeitpunkt. Am 30. September hatte das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf über den Rundfunk verabschiedet, demzufolge in Regie des Bundes ein „Deutscher Rundfunkverband“ als Dachorganisation für ein zweites Fernsehprogramm und für zwei Rundfunkprogramme (Deutsche Welle und Deutschlandfunk) gegründet werden sollte. Mit diesem Vorpreschen hatte Bonn offenbar vorsätzlich ein Schreiben der CDU-Ministerpräsidenten an Adenauer vom 16.9. unterlaufen, das nach Altmeier vor allem das Ziel hatte, „eine voreilige Entscheidung der Bundesregierung zu verhindern“. Auf Drängen Altmeiers entschlossen sich die CDU-Ministerpräsidenten, den Affront mit einem Boykott der Einladung zu beantworten²⁶. Adenauer muß über die Trotzreaktion der CDU-Länderchefs ziemlich überrascht und verärgert gewesen sein. Am Mittwoch, dem 7. Oktober 1959, meldete er sich nämlich telefonisch in Düsseldorf und teilte Ministerpräsident Franz

²⁴ Diese Tagung fand am 16./17.10. 1958 statt.

²⁵ Nach einer Aktennotiz von Altmeier über die Besprechung mit dem Bundeskanzler in Rundfunkfragen am Freitag, dem 5. Juni 1959 von 17.00 bis 20.30 Uhr, o. D. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

²⁶ Fernschreiben Altmeiers an Seidel (Bayern), Kiesinger (Baden-Württemberg), von Hassel (Schleswig-Holstein) und Röder (Saarland) vom 5. 10. 1959. Mit Ministerpräsident Meyers hatte sich Altmeier in diesem Sinne telefonisch abgesprochen. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

Meyers mit, daß er trotz der „Ablehnung für das Donnerstagesgespräch“ auf einem Meinungsaustausch bestehen müsse. Die Anregung Meyers' zu einem Telefonat mit Altmeier lehnte der Bundeskanzler ab; er konzidierte lediglich eine Information des Kollegen in Mainz²⁷. Altmeiers Querschuß hatte den Bundeskanzler offensichtlich zu sehr verletzt. Selbst die vasallische Treue, die Mainz in der Vergangenheit sogar in Fällen unterschiedlicher Einschätzung, wie zum Beispiel beim Finanzverfassungsgesetz oder in der Saarfrage, immer wieder gegenüber Bonn gezeigt hatte, schien seinen Zorn nicht mäßigen zu können.

Die Beziehungen verschlechterten sich weiter, als die Gespräche, die dann Mitte Oktober stattfanden, wieder ohne Ergebnis blieben. Adenauer entschloß sich nun zu einem direkten Angriff, indem er den vom Kabinett am 30. September verabschiedeten Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes dem Bundesrat zuleitete. Er zwang die Länder damit zunächst zu einer ablehnenden öffentlichen Stellungnahme, die er offensichtlich dann zu einer Schuldzuweisung für die Verzögerungen beim Aufbau eines allseits ungeduldig erwarteten zweiten Fernsehprogramms zum Vorteil der Bonner Position zu nutzen gedachte. Möglicherweise spekulierte er aber auch darauf, daß die Einheitsfront der Länder in der Bewährung zerbrechen könnte. Doch sie hielt stand, und daran konnte auch das Angebot Schröders von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt „unter Mitheranziehung privater Gesellschafter“ nichts ändern²⁸. Der Bundesrat lehnte die Regierungsvorlage für die Errichtung von reinen Bundesanstalten im Bereich des Hörfunks und Fernsehens aus verfassungsrechtlichen und staatspolitischen Gründen ab²⁹. Sein Votum war einstimmig, und dazu trug auch der in der Plenarsitzung von Schröder unternommene Versuch bei, die grundgesetzlich verankerte Zuständigkeit der Länder für Kulturangelegenheiten durch semantische Deutungen zu relativieren³⁰.

Andererseits hatte die Regierung bereits im Sommer 1959 in der Frage eines kommerziellen Fernsehens eine vorsichtigeren Haltung eingenommen. Das war zweifellos eine Reaktion auf die für sie erstaunlich geschlossene medienpolitische Haltung der Ministerpräsidenten, die sich seit Kiel (19./20. Juni) gezeigt hatte. So enthielt auch der von der Bundesregierung verabschiedete Text eines Bundesrundfunkgesetzes bewußt keine klare Aussage über den Organisationsstatus und die Finanzierung der neu geplanten Programme. Der Bundeskanzler hatte sich damit eine Hintertür gesichert, die es ihm erlaubte, auch nach einem klaren „Nein“ des Bundesrates, ohne Gesichtverlust in neue Verhandlungen mit den Ländern einzutreten. Als entscheidend für einen erfolgreichen Gang schob sich jedoch von nun an immer mehr die

²⁷ Nach Aktennotiz Altmeiers vom 7. 10. 1959 über ein Telefonat mit Meyers am gleichen Tag um 9.15 Uhr. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

²⁸ Nach Hans Bausch, S. 401.

²⁹ Vgl. dazu die Rede Altmeiers in der Plenarsitzung des rheinland-pfälzischen Landtags vom 17. 11. 1959. Er ging dort ausführlich auf medienpolitische Themen ein. Maschinengeschriebene Abschrift der Rede. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 2 f. Altmeier geht hier wertend auf die Rede Schröders auf der 211. Sitzung des Bundesrates am 13. 11. 1959 ein.

Frage in den Vordergrund, ob die CDU-Ministerpräsidenten in ihren medienpolitischen Absichten mehr ihren föderalistischen Grundsätzen treu bleiben oder ob sie eher Rücksicht auf die Parteilaison nehmen würden, so daß von ihnen eine wohlwollende und damit konzessionsbereite Haltung gegenüber den Bonner Gestaltungswünschen zu erwarten wäre.

Mitte Dezember schien sich hier eine günstige Wendung für Adenauer anzubahnen. Anlaß zum Optimismus gab ihm eine Besprechung zwischen Vertretern der Bundesregierung bzw. CDU/CSU-Bundestagsfraktion und vier CDU-Ministerpräsidenten, die am 16. dieses Monats in Bonn stattfand³¹. Zur Freude des Bundeskanzlers distanzierten sich alle Teilnehmer der Länderseite von einer Erklärung des nordrhein-westfälischen Innenministers Josef Hermann Dufhues (CDU), der kurz vorher die Kieler Beschlüsse öffentlich als einen Rütli-Schwur charakterisiert hatte, der von keinem Land gebrochen werden dürfe, wenn ein Vertragswerk überhaupt zustande kommen solle. Als Korrektor trat dabei vor allem Altmeier in Erscheinung, indem er nachdrücklich versicherte, daß Kiel von ihm und auch von „den übrigen Ministerpräsidenten als eine Unterlage für Vertragsverhandlungen verstanden worden“ sei³². Als auch der Stuttgarter Ministerpräsident Kiesinger deutlich zu verstehen gab, daß es in der Medienfrage ein „Kollektiv“ der Länder nicht geben könne, konnte Adenauer zufrieden feststellen, daß für die Bundesregierung dann „die Lage ... ein völlig neues Gesicht“ bekommen habe³³. Aus der Relativierung der Ländersolidarität durch die CDU-Ministerpräsidenten durfte der Bundeskanzler zu Recht eine Hoffnung auf einen geschlossenen medienpolitischen Kurs seiner Partei ableiten. Jedenfalls war ihm die bis dahin absolut berechtigte Sorge vor einer einheitlichen Länderfront in einer innenpolitisch sehr wichtigen Frage vorerst genommen.

Durch das nicht unbedingt zu erwartende Entgegenkommen der Länderseite entstand bald ein günstiges Verhandlungsklima, in dem zwar keine konkreten Ergebnisse, aber immerhin eine Absprache über eine gemeinsame Handlungskonzeption erreicht wurde. Beide Seiten einigten sich auf eine sogenannte gemischte Lösung. Danach sollten die zur Gründung anstehenden Rundfunkanstalten (Deutsche Welle und Deutschlandfunk) durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz errichtet und ein zweites und eventuell ein drittes Fernsehprogramm auf der Grundlage partnerschaftlicher Verträge auf den Weg gebracht werden. Mit ihrem erklärten Willen zur Verständigung und Vereinbarung hofften CDU-Bundesregierung und CDU-Länder endlich die jahrelangen Streitigkeiten um die Medienkompetenz überbrückt zu

³¹ Teilnehmer waren: Adenauer, Schröder, Stücklen, der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Heinrich Krone, sein Stellvertreter Hermann Höcherl und die Ministerpräsidenten Altmeier, Kai-Uwe von Hassel (Schleswig-Holstein), Kurt Georg Kiesinger (Baden-Württemberg) und Franz Josef Röder (Saarland). Es fehlten also Franz Meyers (Nordrhein-Westfalen) und Hans Ehard (Bayern). Nach Niederschrift über eine Besprechung von Rundfunkfragen im Hause des Bundeskanzlers. Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin, Bestand VIII-001-298/2.

³² Ebenda, S. 2 f.

³³ Ebenda, S. 5.

haben. Dazu wäre aber auch eine eindeutige Absprache über das weitere Verfahren notwendig gewesen. Dies geschah jedoch nicht, und so blieb eine Frage ungelöst im Raum stehen, die im Sommer als eine Art Erisapfel eine Einigung zwischen Bund und Ländern verhindert hat: Sollen die SPD-regierten Länder an den in Aussicht stehenden medienpolitischen Entscheidungen partizipieren und wenn ja, in welchem Ausmaß?

Mit ihrer aus pragmatischen Erwägungen geborenen Bereitschaft zur medienpolitischen Kooperation mit Bonn hatten die CDU-Länder keineswegs ihrer föderativen Treuepflicht abgeschworen. Beleg hierfür ist die Anregung Kiesingers, zunächst alle elf Länder in den Entscheidungsprozeß einzubinden und erst dann parteipolitisch vorzugehen, wenn sich die SPD ablehnend oder obstruktiv verhalten sollte³⁴. Dieser Vorstoß des baden-württembergischen Ministerpräsidenten blieb in der Dezemberrunde wirkungslos, weil er durch einen Formalkompromiß abgefangen wurde. Er kam durch einen Vorschlag des Bundeskanzlers zustande, demzufolge die SPD-Länder im Rahmen einer Ministerpräsidentenkonferenz über das erzielte Besprechungsergebnis informiert werden sollten. Die Möglichkeit einer direkten Verhandlungsbeteiligung der SPD ist daraufhin nicht mehr angesprochen worden.

Der spätere Gang der Ereignisse wird aber zeigen, daß Adenauer unbeirrt daran festhielt, die Sozialdemokratie vom Entscheidungsgang auszusperrn, weil er ihr einen konstruktiven medienpolitischen Einigungswillen kategorisch absprach. Angesichts von befriedigten Ansprüchen im Medienbereich und einer absoluten Mehrheit der CDU im Bundestag hatte die SPD nach Adenauers Meinung keine andere Wahl, als mit Hilfe einer Verschleppungstaktik neue Entwicklungen zu verhindern. Das war eine apodiktisch hingeworfene Unterstellung, die aber einmal mehr das starke Gefühl Adenauers für Macht und Ohnmacht offenbart. Im Dezember 1959 verfügte er aufgrund der Bonner Mehrheitsverhältnisse über einen ungewöhnlich breiten Handlungsspielraum, und es hätte absolut seinem Naturell widersprochen, wenn er in dieser günstigen Situation durch fragwürdige Manöver eines angeschlagenen Gegners in seinen Zielsetzungen eine Einschränkung zugelassen hätte³⁵.

Doch die für die CDU vorteilhaften aktuellen Bonner Machtstrukturen waren nicht einfach auf die Länderebene zu übertragen, so daß hier selbst im Falle einer nicht gewollten Ländertreue viel engere Spielräume zur Verfügung standen. Altmeier konnte medienpolitisch nicht nur in der Rolle als CDU-Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz auftreten, er hatte als gewählter Sprecher der Ministerpräsidentenkonferenz für Rundfunk- und Fernsehfragen ebenso eine Verpflichtung gegenüber dem gesamten Gremium übernommen, so daß er stets auch seinen SPD-Kollegen Rede und Antwort stehen mußte. Im Saarland hatte die SPD seit der Eingliederung dieser Region in die Bundesrepublik im Jahre 1955 die Regierungsverantwortung stets mitgetragen. Auch das seit April 1959 amtierende 1. Kabinett Röder war unter

³⁴ Ebenda, S. 6.

³⁵ Vgl. dazu im einzelnen seine Begründungen, die im stenographischen Protokoll vom 15. Juli 1960 (Anm. 19) auf S. 20, 22, 28, 46, 53, 56 und 60 nachzulesen sind.

Beteiligung der Sozialdemokratie zustande gekommen, so daß auch der saarländische Ministerpräsident medienpolitisch auf den Regierungspartner Rücksicht zu nehmen hatte. Die machteilende Wirkung des föderativen Prinzips blieb also auch in den Jahren absoluter CDU-Bundestagsmehrheit allein schon von den anders gearteten Machtverhältnissen in den Ländern her wirksam, vor allem aber dann, wenn ein innenpolitisch so delikates Thema wie das eines neuen Fernsehprogramms anstand. Adenauer hat diesen Faktor zunächst völlig unterschätzt. Als ihm dessen mögliche hemmende Wirkung im Sommer 1960 deutlich wurde, stand er bereits so unter Zeitdruck, daß ihm kaum Chancen blieben, dagegen anzugehen.

Gelegenheit zur Entschärfung der Lage hätte Adenauer in den acht Verhandlungsrunden gehabt, die im ersten Halbjahr 1960 zwischen den CDU-Ländern und Vertretern der Bundesregierung zur Lösung der Fernsehfrage stattfanden³⁶. Aber da blieben die Erörterungen in Diskussionen über das Organisationsstatut und den Inhalten eines Verwaltungsabkommens stecken. Auf dem ersten Treffen am 5. Januar im Haus Schleswig-Holstein zu Bonn, an dem Schröder, Stücklen, Krone, Heck und Höcherl sowie die CDU-Ministerpräsidenten Meyers, Kiesinger, von Hassel und Altmeier teilnahmen, prallten zunächst die total gegensätzlichen Auffassungen über die nach wie vor akuten Bonner Pläne eines privaten Fernsehens hart aufeinander. Die Runde kam dabei kaum über eine Grundsatzdebatte der Kommerzfrage hinaus. Die Länderseite war nach der Dezembervereinbarung offenbar stillschweigend davon ausgegangen, daß mit der Zustimmung des Bundes zu einem Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen zugleich auch die Angelegenheit einer privaten Fernsehanstalt erledigt wäre. Aus diesem Grunde zeigte sie sich sehr überrascht, daß die Bonner Absichten in dieser Richtung noch immer gültig waren. Altmeier fühlte sich düpiert. Vorwurfsvoll attackierte er die Gegenseite, daß er erst durch persönliche Ermittlungsbemühungen erfahren habe, daß Bonn ungeachtet der Vereinbarungen vom 16. Dezember in der Weihnachtszeit eine Gesellschaft „Freies Fernsehen GmbH“ mit Sitz in Frankfurt gegründet habe, deren Geschäftsanteile gänzlich der freien Wirtschaft überlassen werden sollten. Ein solcher Alleingang der Bundesregierung führe aber zu einer Kommerzialisierung im weitesten Sinne. Eine öffentliche Kontrolle wäre damit ausgeschlossen, und darum sei es mehr als verständlich, daß „die Länderregierungen so sehr gegen ein Bundesgesetz über das 2. Fernsehen gewesen seien“³⁷. Schröder, Höcherl und Heck suchten der Kritik und den Vorwürfen des Mainzer Ministerpräsidenten argumentativ zu begegnen. Dabei wollten sie Altmeier und seine Kollegen vor allem von der „Gefahrlosigkeit des kommerziellen Fernsehens“ überzeugen. Sie operierten hierbei in erster Linie mit dem geplanten Werbemonopol der neuen Anstalt. Das alleinige Anrecht auf Reklamesendungen

³⁶ Sie fanden statt am 5. 1. (Vorsitz: von Hassel), 21. 1. (von Hassel), 4. 2. (Altmeier), 18. 3. (Meyers), 7. 4. (Meyers), 5. 5. (Meyers), 9. 6. (Altmeier) und 20. 6. 1960 (Altmeier). Nach Bericht Altmeiers vor dem Landesvorstand seiner Partei am 27. 8. 1960 in Mainz. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

³⁷ Zitiert nach Vermerk Altmeiers über die Besprechung am 5. 1. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

sorge dafür, daß die Programmgestaltung ziemlich unabhängig von Gewinn Spekulationen durchgeführt und darum auch ein ansprechendes Niveau erreicht werden könne. Auf die von Altmeier geäußerte Sorge einer zu großen Abhängigkeit des neuen Senders von Parteien und Interessenverbänden gingen sie jedoch nicht ein. Als Krone dann auch noch wissen ließ, daß nach seinen Informationen bereits ein Programmdirektor bestellt wäre, konnte eine negative Wendung der ersten informellen Besprechungsrunde nicht mehr verhindert werden. Dennoch verständigten sich beide Seiten auf eine baldige Fortsetzung der Gespräche, „um zu festen Abmachungen zu kommen“³⁸. Eine solche Zusage konnten die CDU-Ministerpräsidenten deswegen wagen, weil ihnen die Gegenseite zusicherte, keine neuen vertraglichen Bindungen in Sachen Fernseh-GmbH einzugehen. Hoffnung auf Überwindung des Kommerz schöpften sie zudem aus der Erkenntnis, daß Bundesregierung und Fraktion in dieser Frage keineswegs eine einheitliche Auffassung hatten. Während Schröder und Stücklen sowie Heck von der Fraktion als entschiedene Verfechter eines privaten Fernsehens auftraten, erklärte Krone ganz offen seine Gegnerschaft zu einer solchen Organisationsform³⁹.

Der tiefe Graben in der Kommerzfrage war auch noch im Februar nicht überbrückt. Am 12. dieses Monats konstatierte Altmeier den „fundamentalen Unterschied“ zwischen Bund und CDU-Ländern in einem Brief an Krone mit folgender Positionsbeschreibung: „hier (gemeint ist Bonn) ausschließlich kommerzielles Fernsehen mit alleiniger Finanzierung durch Programmgesellschaften etc. – dort: eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Einnahmen aus Werbesendungen und Gebühren, wobei (die) ... Programmgestaltung ausschließlich in der Hand der Gesellschaft liegt.“⁴⁰ Zum Kompromiß und einer vorläufigen sachlichen Einigung fanden sich Bonn und CDU-Länder dann im März. Damals stand erstmals der Entwurf eines Abkommens „über die Organisation eines zweiten Fernsehprogramms“ auf der Tagesordnung⁴¹. Mit dieser Formel hatten die Verhandlungspartner einen Ausweg entdeckt, der von dem gewagten Versuch getragen werden sollte, das Bonner Verlangen nach einer privatrechtlichen Organisationsform mit dem Diktum der Länder von einer öffentlich-rechtlichen Funktionskontrolle auf einen Nenner zu bringen. Das Ergebnis war eine ungewöhnliche Rechtssymbiose, die zwangsläufig für eine verfassungsrechtliche Überprüfung sehr anfällig war. Dennoch hat man mit ihrer Hilfe eine politische Entscheidung gesucht.

Auf dem Bundesparteitag der CDU, der Ende April in Karlsruhe stattfand, förderte das Gefühl einer greifbar nahen Einigung die optimistische Prognose. So konnte Heinrich Krone in seiner Rolle als Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hier „die feste Absicht“ der Partei bekräftigen, mit den „Freunden in

³⁸ Gleiche Quelle.

³⁹ Darstellung nach gleicher Quelle.

⁴⁰ Altmeier an Krone vom 12. 2. 1960, S. 3. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁴¹ Nach einem Vermerk über das Rundfunk-Kontaktgespräch am 18. 3. 1960 in Bonn. Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin, Bestand VIII-001-298/2.

den Ländern uns über das zweite Fernsehen zu verständigen ... Auf keinen Fall wollen wir ein zweites Fernsehen rein kommerziell, bei dem das Geld das Programm bestimmt.“⁴² Eine einvernehmliche Lösung im Sinne Krones hatte wenige Wochen zuvor auch Altmeier im Rahmen seiner Etatrede vor dem Mainzer Landtag gefordert. Gleichzeitig ließ er deutlich werden, daß die CDU-regierten Länder nunmehr zum Aufbau eines Fernsehprogramms bereit seien, das nicht von den bestehenden Anstalten gestaltet werden soll, sondern von einer neuen Fernsehgesellschaft. Damit hatte er auch formell die Kieler Ländervereinbarungen aufgekündigt und dem medienpolitischen Ausgleich mit Bonn den Vorzug gegeben. Bedingung dafür sei aber der Verzicht des Bundes auf eine „totale bundesgesetzliche Regelung“ sowie auf ein rein kommerzielles Fernsehen. Auf diese Forderungen könnten die Länder nicht verzichten, da sie verpflichtet seien, den „Kampf um die Erhaltung eines echten und wahren föderalistischen Grundsatzes und Zieles in wohlverstandem Interesse unseres Bundesstaates“ zu führen⁴³.

Der Mainzer Ministerpräsident machte mit diesen Ausführungen nochmals deziert darauf aufmerksam, daß eine medienpolitische Partnerschaft der CDU-Länder mit Bonn ihre medienpolitische Selbstbestimmung nicht zu sehr bedrängen durfte. Dazu gehörte für Altmeier nach wie vor auch der Faktor einer parteiübergreifenden Loyalität der Länder. Erst wenn sich die SPD-regierten Länder einer Vereinbarung mit der Bundesregierung in den Weg stellen sollten, war er bereit, diese Einheitsfront in Frage zu stellen. In dieser Grundsatztreue hat Bonn Altmeier, aber auch die anderen Ministerpräsidenten, falsch eingeschätzt. Ein gerüttelt Maß an Schuld an dieser Fehlspekulation hatte die Bereitschaft der CDU-Ministerpräsidenten zu separaten Verhandlungen mit dem Bund. Sie wurden in Bonn allzugern als eine positive Wendung der medienpolitischen Situation vom Bund-Länder-Konflikt zum parteipolitischen Einheitswillen verstanden. Dieser Wunschvorstellung ist vor allem Bundesinnenminister Schröder erlegen. Deutlich wurde seine illusionäre Hoffnung auf diese neue Konstellation auf der medienhistorisch bekannt gewordenen Besprechungsrunde am 15. Juli zwischen Vertretern der Bundesregierung und den CDU-Ländern in Bonn. Hier bewertete er die Kampfabstimmung, die am Vormittag im Rahmen des bundesgesetzlichen Verfahrens über die Deutsche Welle und den Deutschlandfunk im Bundesrat stattgefunden hatte, als einen Vorgang, durch den nun endgültig klar geworden sei, daß „die CDU eine Meinung von der Regelung des Rundfunks in Deutschland hat und die SPD eine andere Meinung“⁴⁴. Wenn der Bundesinnenminister mit diesem persönlichen Urteil über das aktuelle medienpolitische Kräftespiel auch nur bedingt den föderativen Faktor verneint hatte, so weckte seine Stellungnahme auf der Länderseite dennoch sofort wieder den Verdacht einer staatszentralistisch gewollten Lösung. So war es denn nicht verwunderlich, daß ihm

⁴² Zitiert nach einem maschinenschriftlich festgehaltenen Auszug aus der Rede Krones. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁴³ Nach Abschrift der Etatrede vom 21. 3. 1960, S. 4. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁴⁴ Stenographisches Protokoll 15. Juli (Anm. 19), S. 26.

der Stuttgarter Ministerpräsident Kiesinger im weiteren Verlauf bei einer ähnlichen Äußerung scharf entgegnete: „Sie wollen immer mit dem Kopf durch die Wand! . . . Länder sind Länder. Wir haben mit ihnen eben ein Gemeinsames, wie soll ich sagen, keine Blutgemeinschaft, wie Sie meinen, aber eine gewisse Loyalität, die wir ihnen schulden.“⁴⁵ Schröder hatte nach der Dezembervereinbarung zudem die medienpolitische Handlungssouveränität des Bundes wiederholt betont, zuletzt in seiner Stellungnahme zum Vertragsentwurf der Ministerpräsidenten vom 24. Juni⁴⁶. Dadurch hatte er völlig unnötig und immer wieder die Gefahr heraufbeschworen, daß sich der mühsam unterdrückte Kompetenzstreit doch noch als Hindernis für eine Einigung in den Weg stellen konnte.

Aber selbst ein so besonnener und erfahrener Politiker wie Heinrich Krone stand oftmals in Versuchung, den medienpolitischen Spielraum der CDU-Ministerpräsidenten gegenüber dem Bund zu überschätzen. Auf der letzten Vorbesprechung am 20. Juni wurden sich beide Seiten darüber einig, daß die Fernsehfrage auch im Falle eines Widerstandes der SPD-regierten Länder gelöst werde. Während Krone in dieser Formel offenbar bereits einen festen Schulterschuß für eine Sachentscheidung sah, war für Altmeier die Frage einer Mitsprache der SPD-regierten Länder, auch wenn er sie jetzt nur noch in der Form einer Anfrage auf Zustimmung oder Ablehnung im Sinn hatte, noch längst nicht endgültig beantwortet⁴⁷. An diesem Mißverständnis ist letztlich auch die Besprechungsrunde vom 15. Juli gescheitert.

Eine letzte Chance, diese Tücke rechtzeitig abzufangen, erhielt Adenauer Ende Juni. Damals sandte ihm Altmeier einen ausgearbeiteten Entwurf für eine Vereinbarung über die Fernsehfrage mit der Bitte um Stellungnahme zu, da er „erst dann mit den . . . SPD-Länderregierungen in Verbindung treten“ könne⁴⁸. Doch der Bundeskanzler reagierte ausweichend, indem er am 1. Juli lediglich mitteilte, daß in der Tat „eine Entscheidung in dieser Sache nicht mehr hinausgeschoben werden kann“⁴⁹.

Am 7. Juli beschloß das Bundeskabinett dann einstimmig die Gründung einer Fernseh-GmbH auf der Basis eines Verwaltungsabkommens mit den Ländern. Einen Tag später trafen sich Vertreter der Bonner Bundesregierung und der CDU-Länder, um letzte Einzelheiten der bereits im Prinzip akzeptierten Zusammenarbeit zu besprechen⁵⁰. Doch die Zeichen für eine endgültige Einigung standen schlecht. Ver-

⁴⁵ Ebenda, S. 61.

⁴⁶ Siehe dazu unten, S. 648.

⁴⁷ Vgl. dazu stenographisches Protokoll 15. Juli (Anm. 19), S. 56 ff.

⁴⁸ Bericht Altmeiers vor dem Landesvorstand seiner Partei am 27.8. 1960 in Mainz, S. 2. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

⁴⁹ Ebenda, S. 3.

⁵⁰ Teilnehmer waren: Adenauer, Schröder, Stücklen, Bundesfinanzminister Franz Etzel, Ministerialdirektor Merker (Bundeskanzleramt), Meyers, Kiesinger, Ehard, Franz Heubl (bayerischer Staatssekretär), von Hassel, Altmeier, Krone, Höcherl und Heck. Es fehlte Röder. Auf Antrag Altmeiers wurden die Staatssekretäre Steinmetz (Bundespostministerium) und Anders (Bundesinnenministerium) von den Beratungen ausgeschlossen, da es sich „um eine Parteisache“ gehandelt hätte. Nach protokollartigen Aufzeichnungen Altmeiers über die Besprechung am 8. Juli im Bundeskanzleramt. Maschinenschriftlich wiedergegeben am 18.7. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

schlossen zeigte sich vor allem Peter Altmeier, der über eine Beteiligung der SPD-Länder noch immer keine Auskunft erhalten hatte. Der Mainzer Ministerpräsident hat später vor dem rheinland-pfälzischen CDU-Landesvorstand den Reifall des 8. Juli damit begründet, daß ihm damals klar geworden sei, daß der Kanzler seine Versprechungen vom 16. Dezember nicht habe einhalten wollen. Von der Sache her war dieser harte Vorwurf völlig unberechtigt. Zu erheben war er allenfalls mit Blick auf das Entscheidungsverfahren. Aber dann traf der Vorwurf ihn auch selbst, da beide Seiten damals und auch später eine klare Abmachung versäumt hatten.

In der Besprechungsrunde des 8. Juli hat Adenauer die ungebrochen wirksamen staatsideologischen Fronten durch Appelle an die politische Vernunft und den Hinweis auf die gebotene Beachtung der Parteiinteressen zu überwinden gesucht. Dabei hoffte er vor allem, den inzwischen tiefen Graben zwischen Länderseite und dem „Zentralisten“ Schröder zuschütten zu können. Für ihn, so der Bundeskanzler in aller Nüchternheit, gelte es vor allem, die Wahlen des Jahres 1961 zu gewinnen, und „da wären ihm Fragen wie Föderalismus und Zentralismus ‚schnuppe‘“⁵¹. Adenauer glaubte ebenso wie Schröder fest an eine verfassungsrechtlich gewollte medienpolitische Kompetenz des Bundes⁵². Im Gegensatz zu seinem Innenminister stand er aber kaum in Versuchung zu prinzipiell-ideologischen Positionen, wie sie Schröder in seiner erklärten Anwaltschaft für eine private und vornehmlich zentralstaatlichen Funktionen dienenden Anstalt zu erkennen gab. Adenauer blieb auch in der Medienfrage stets ein machtbewußter Realpolitiker, der notfalls sogar bereit war, sich eine ihm genehme Verfassungswirklichkeit zu schaffen. So hatte er schon im Jahre 1956 vor dem Bundesvorstand seiner Partei die umstrittene Kompetenzfrage in der Medienpolitik mit einer machiavellistisch anmutenden Anmerkung zu entschärfen versucht: „Und nun: Föderalismus in allen Ehren, aber er muß gekonnt sein, sonst hat er wirklich keinen Zweck.“⁵³

Die CDU-Ministerpräsidenten haben sich der vom Bund im Dezember 1959 angeregten Regelung der Fernsehfrage unter Ausklammerung legislativer Entscheidungsverfahren nicht widersetzt. Auch sie wollten den Erfolg, der offenbar nur zu erreichen war, wenn es gelang, der damals noch ungeklärten Kompetenzfrage auf dem Mediensektor aus dem Wege zu gehen. Diesen pragmatischen Kurs hat auch Peter Altmeier uneingeschränkt mitgetragen⁵⁴. Die Verhandlungsrunde vom 8. Juli hat an diesem guten Vorsatz jedoch nicht festhalten können. Als der Bundeskanzler sich im Verlauf der Besprechung aufgrund von Reserven der Ministerpräsidenten in Einzelfragen dazu verleiten ließ, mit dem festen Gründungswillen seiner Regierung

⁵¹ Nach Aufzeichnungen Altmeiers über die Besprechung am 8.7. 1960 (Anm. 50), S. 1 f.

⁵² Vgl. hierzu stenographisches Protokoll 15. Juli 1960 (Anm. 19), S. 56.

⁵³ Protokoll 3. Sitzung am 10.3. 1956, S. 15 f. Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin, Bestand VII-001-005/3.

⁵⁴ Damals taktierten die Ministerpräsidenten verfassungsrechtlich noch sehr vorsichtig, weil die Kompetenzfrage noch als offen galt. Erst als das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1961 die Länderhoheit für die Gestaltung der bundesrepublikanischen Fernsehprogramme festgestellt hatte, konnte sie politisch zuverlässig ausgespielt werden.

und der ihm vom Kabinett erteilten Vollmacht für einen eventuellen Alleingang zu drohen, konterten die Länderchefs diese Attacke mit der Replik, daß sie sich einem „einseitigen Vollzugsakt des Bundes“ nicht beugen würden. Sie verlangten ein klares Bekenntnis zum Prinzip der kollegialen Vereinbarung von Bund und Ländern und brachten gleichzeitig ihre Trümpfe ins Spiel, nämlich ihre klare Absage an den Kommerz, terminliche Freiheit und die eventuelle Notbremse einer Verfassungsklage. Ihre geschlossene und entschlossene Haltung zeigte Wirkung. Der Kanzler mußte sich der Forderung nach Ausarbeitung eines neuen Vertragsentwurfs beugen, dessen inhaltliche Aussagen prinzipiell von dem Gedanken einer partnerschaftlichen Regelung geprägt sein sollten. Die CDU-Ministerpräsidenten ihrerseits erklärten sich zu einer kurzfristigen Wiederaufnahme der Verhandlungen bereit. Die nächste Zusammenkunft wurde auf den 15. Juli gelegt⁵⁵.

IV. Offener Streit

Am 13. Juli erhielten die Ministerpräsidenten die neuen, von der Bundesregierung erarbeiteten Vertragstexte. Sie gingen vom Grundsatz einer kollegialen Vereinbarung aus und berücksichtigten damit in diesem Sinne die wichtigste Vorbedingung für eine Verständigung über ein gemeinsam getragenes Fernsehprogramm. Andererseits beinhalteten die aktuellen Entwürfe auch den Bonner Wunsch nach einer Anstalt in privater Regie. Ein Gesellschaftsvertrag und ein Verwaltungsabkommen sollten den gefundenen Kompromiß rechtlich absichern. Beide Seiten konnten also der neuen Verhandlungsrunde mit Optimismus entgegensehen. Die Sitzung, die mediengeschichtlich so bekannt geworden ist, begann um 16.00 Uhr im Palais Schaumburg zu Bonn⁵⁶. Der Verlauf der Beratungen schien die gehegte Zuversicht zunächst gänzlich zu rechtfertigen. Schon nach relativ kurzer Zeit gelang eine weitgehende Übereinkunft in der Sache. Als jedoch die Frage über die Verteilung und Übernahme der Geschäftsanteile der neuen Fernsehgesellschaft zur Diskussion kam, zeigten sich erste Anzeichen für eine ungute Wendung der Runde. Anlaß zu Auseinandersetzungen gab eine Anregung Adenauers zu einer sofortigen Zeichnung der ausgehandelten Beteiligungen⁵⁷ durch ihn für den Bund und durch die anwesenden

⁵⁵ Nach stenographischem Protokoll 15. Juli 1960 (Anm. 19), S. 52. In der hitzigen Endphase dieser Sitzung wurden u. a. auch die Ergebnisse der Gesprächsrunde vom 8. Juli diskutiert. Zitiert ist hier eine Aussage des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kiesinger.

⁵⁶ Teilnehmer waren: Adenauer, Schröder, Stücklen, Ehard, Kiesinger, Altmeier, Röder, der nordrhein-westfälische Minister Artur Straeter (in Vertretung Meyers), der schleswig-holsteinische Minister Helmut Lembke (in Vertretung von Hassels), Heck, Höcherl, Krone und Bach. Später kamen noch hinzu: Staatssekretär Anders (Bundesinnenministerium), Ministerialdirektor Merker (Bundeskanzleramt) und Staatssekretär Hetlage (Bundesfinanzministerium). Nach Vermerk Altmeiers über die Besprechung beim Bundeskanzler am 15.7. 1960. Angefertigt am 16.7. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁵⁷ Vorgesehen war eine Verteilung von 51:49 zugunsten des Bundes bei einer Zeichnung von 25 000,- DM Stammkapital. Dieser Regelung haben die Ländervertreter nicht widersprochen.

Ministerpräsidenten für ihre Länder. Die Gegenseite witterte hinter diesem Vorschlag eine listig gestellte Falle mit Blick auf den gesamten Entscheidungsprozess und weigerte sich strikt, schon jetzt irgendeine verbindliche Zusage zu machen. Besonders energisch trat dabei Peter Altmeier hervor. Für ihn, so Altmeier, handele es sich hier nur um ein informelles Parteigespräch zum Zwecke aussichtsreicher amtlicher Verhandlungen. Ohne Zustimmung seines Kabinetts und ohne Absprache mit den SPD-regierten Ländern sei er nicht befugt, Fakten zu schaffen. Die anderen Ländervertreter unterstützten diese Position. Der Bundeskanzler konterte, daß er ein derart „kasuistisches“ Verfahren prinzipiell nicht mehr mitmache und daß der Bund im Falle einer heute ausbleibenden Entscheidung entschlossen sei, die geplante Anstalt allein zu gründen. Im übrigen sei die hier stattfindende Runde keine Vorstandssitzung der CDU, und darum seien das für ihn heute amtliche Verhandlungen. Stücklen und Schröder ergänzten ihren Regierungschef dahingehend, daß für Bonn die SPD als Gesprächspartner nicht in Frage komme. Die im Dezember vereinbarte gemischte Lösung sei allein eine Sache der CDU. Diese überspitzte Interpretation empfand die Länderseite wiederum als Angriff auf ihr politisches Selbstverständnis als Repräsentanten von Gliedstaaten, so daß das von Kiesinger unterbreitete Angebot, für seine Person das heutige Ergebnis paraphieren zu wollen, nun nicht mehr wiederholt wurde. Der zunächst konzilianter auftretende Stuttgarter Ministerpräsident schwenkte jetzt auf die harte Linie Altmeiers ein⁵⁸.

Nach diesem ersten Schlagabtausch wandte sich die Runde wieder der Erörterung von Details in den Vertragstexten zu, wobei insbesondere die Einbindung der neuen Anstalt in die bestehende Gebührenpraxis wegen rechtlicher Bedenken eine längere Diskussion auslöste. Gegen 18.15 Uhr hatte die Konferenz dann aber auch diese Hürde genommen und der Bundeskanzler bat nun *sforzando* erneut zum „Schwur“⁵⁹. Damit meinte er, daß die erzielte Vereinbarung nunmehr zu einem „Faktum“ werden sollte, damit klar sei, daß die SPD-Länder keine Verhandlungschance mehr besäßen⁶⁰. Doch auch jetzt lehnte die Länderseite ein Entscheidungsverfahren auf dieser Grundlage strikt ab. Die bis dahin ziemlich sachlich und verbindlich verlaufenen Erörterungen eskalierten nun rasch zu einer leidenschaftlich geführten Debatte, die sich nach den Aufzeichnungen Altmeiers in scharfen und manchmal sogar „brutalen“ verbalen Äußerungen entlud⁶¹. Der offenbar sehr erregte Bundeskanzler drohte nach dem Protokoll neunmal mit der Ankündigung, daß seine Regierung in den nächsten Wochen handeln würde und daß sie das gegebenenfalls auch ohne Beteiligung der Länder tun würde. Ebenso stereotyp und fast ebenso häufig wiederholte er seine Weigerung, die SPD als medienpolitischen Vertragspartner zu akzeptieren. Die Länder verteidigten standhaft ihren Anspruch, die

⁵⁸ Vgl. dazu im einzelnen stenographisches Protokoll 15. Juli 1960 (Anm. 19), S. 18–30. Siehe dort auch S. 43.

⁵⁹ Ebenda, S. 42.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 46.

⁶¹ Nach Vermerk 16. Juli 1960 (Anm. 56), S. 3.

Sache zunächst einmal „sauber“ mit den SPD-Ministerpräsidenten „in Ordnung“ zu bringen⁶².

Als Wortführer dieser Position trat zunächst Altmeier in Erscheinung, später betätigte sich vor allem Kiesinger in dieser Rolle. Dem Stuttgarter Ministerpräsidenten hielt der Bundeskanzler schließlich vor, daß er den Sinn seines Engagements für die Wahrung von Formen nicht verstehe, da für die Sozialdemokratie das Ganze doch uninteressant sei, „wenn sie keine Verhandlungen“ hätte⁶³. Damit hatte Adenauer sicherlich ein stichhaltiges Argument vorgetragen, das aber deswegen unwirksam bleiben mußte, weil sich die Runde inzwischen darüber klar geworden war, daß hier nicht nur die Medienpolitik zur Diskussion stand, sondern auch das staats- und parteipolitische Selbstverständnis der CDU.

Seit ihrer Gründung hatte es darüber in ihren Reihen nie eine einheitliche Meinung gegeben, und so war es deswegen auch immer wieder zu Spannungen gekommen. Im Wettbewerb standen dabei nicht nur zentralistische und föderalistische Ordnungsideen; unterschiedliche Positionen gab es auch über den Stellenwert der Landesparteien in ihrem Verhältnis zur Bonner Zentrale, wobei sich hier der Wunsch nach einem parteipolitischen Einheitswillen und der Anspruch auf lokale Selbstbestimmungsrechte konkurrierend gegenüberstanden. In den Auseinandersetzungen zwischen Adenauer und Kaiser zur Zeit des Parteaufbaus, in den Fraktionsberatungen der Unionsparteien in den Tagen des Parlamentarischen Rats, in den bis zum Jahre 1953 andauernden Diskussionen um die Ausrichtung der Länderkoalitionen nach der jeweils bestehenden Bundeskoalition und in dem Gerangel um das Finanzverfassungsgesetz sind solche gegensätzlichen Strömungen besonders spürbar geworden. Eindeutige Frontstellungen sind dabei oft schwer auszumachen, und das liegt vor allem daran, daß nicht immer nur aus Überzeugung, sondern auch um handfester Interessen willen die eine oder andere Position bezogen wurde. Im Jahre 1960 standen nun die Aussichten für die „Zentralisten“ besonders gut, weil die CDU in Bonn mit einer absoluten Bundestagsmehrheit das Ruder fest in der Hand hielt. Eine Hypothek war allenfalls die allmählich verblässende Autorität Adenauers aufgrund seiner langen Kanzlerschaft und seines hohen Alters.

In der Verfahrensfrage über die Gründung einer neuen Fernsehanstalt wurde nun eine Gegenreaktion der Länder spürbar, indem die „Provinz“ ihren ungebrochenen Willen zur Selbstbehauptung demonstrierte. In der Sitzung vom 15. Juli 1960 ist insbesondere Peter Altmeier in diesem Sinne zum Widerstand herausgefordert worden. Als er der von Bonn verlangten Isolierung der SPD vehement widersprach, attackierte ihn der Bundeskanzler scharf: „Das nehme ich Ihnen fast übel. Jetzt möchte ich aber einmal als Vorsitzender der Partei zu Ihnen sprechen: Wenn Sie uns konsequent Schwierigkeiten machen, dann werden Sie aber in ihrem eigenen Lande was erleben.“⁶⁴

⁶² So z. B. der bayerische Ministerpräsident Ehard. Stenographisches Protokoll 15. Juli 1960 (Anm. 19), S. 58.

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Ebenda, S. 46.

Die große Betroffenheit Altmeiers über diese Entgleisung des Kanzlers spiegelt sich deutlich in seinen Aufzeichnungen wider, die er am 16. Juli maschinenschriftlich zu Papier brachte. Zunächst verschärfte er dort die tatsächliche Aussage Adenauers, indem er dem Kanzler die Ankündigung einer aktiven Handlung in den Mund legte⁶⁵. Wesentlicher für die hier behauptete Provokation der Länder durch Bonn ist aber seine dortige Anmerkung, daß er des Kanzlers Replik „als eine ausgesprochene Drohung aufgefaßt“ habe⁶⁶. Deutlicher konnte er die inzwischen verfestigte Frontstellung nicht aussprechen. Sie wird aber auch dadurch sichtbar, daß Altmeier in seinen Aufzeichnungen kaum die Verfahrensfrage als eigentlichen Kernpunkt des aufgewühlten Streits erwähnt. Seine Ausführungen konzentrieren sich vielmehr auf das Auftreten der Bonner Seite, das er in einer Art Staccato wiederholt als ein „diktatorisches“ qualifiziert. Resümierend hebt er dann noch sein Gefühl hervor, „daß es der Bundesregierung auf einen Bruch mit den Ländern“ ankomme⁶⁷. Eine im Juli 1960 vorhandene Anti-Bonn-Stimmung läßt sich auch für den Stuttgarter Ministerpräsidenten Kiesinger vermuten, der dem Kanzler nach dessen Zusammenstoß mit Altmeier und einer hitzigen Diskussion über das Parteiinteresse forschend antwortete: „Sie sind Parteivorsitzender und Bundeskanzler. Sie dürfen sich als Bundeskanzler nicht in Gegensatz zum Grundgesetz stellen, auch wenn Sie es als Parteivorsitzender gerne täten.“⁶⁸

Gegen 19.20 Uhr zog sich der deprimierte, aber offensichtlich auch erschöpfte Bundeskanzler vorübergehend von den Verhandlungen zurück. Als er gegen 20.00 Uhr wieder erschien, hatten sich die übrigen Teilnehmer doch noch auf einen Kompromiß in der Verfahrensfrage geeinigt. Danach akzeptierten beide Seiten ein Kommuniqué, daß sich die Runde grundsätzlich über ein Zweites Fernsehen in Form einer GmbH und auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens verständigt habe. Altmeier wurde beauftragt, allen Ländern die Texte der erzielten Vereinbarung zu übersenden und die Ministerpräsidenten zu einer Konferenz am 22. Juli nach Bonn einzuladen. Hier sollte dann auf jeden Fall eine mehrheitlich oder einhellig gefundene offizielle Zustimmung der Länder über die am 15. Juli erreichten Ergebnisse zustande kommen. Damit sagte die Länderseite ausdrücklich zu, daß auf dem kommenden Treffen der Ministerpräsidenten nur über eine Annahme befunden werden sollte⁶⁹. Außerdem wurde dem Bundeskanzler versprochen, daß er bis zum Samstag, dem 23. Juli, im Besitze einer bejahenden Erklärung sei, so daß man am Montag, dem 25. Juli, zum Notar gehen könne⁷⁰. Nachdem Adenauer auch noch diese weitreichende Zusage erhalten hatte, stand die Partie eigentlich sehr günstig für ihn. Dennoch blieb er skeptisch⁷¹.

⁶⁵ Es heißt bei ihm: „... dann mache ich (gemeint ist der Bundeskanzler) Ihnen Schwierigkeiten bei der CDU im eigenen Land“. Vermerk 16. Juli 1960 (Anm. 56), S. 3.

⁶⁶ Ebenda, S. 4. ⁶⁷ Ebenda, S. 5.

⁶⁸ Stenographisches Protokoll 15. Juli 1960 (Anm. 19), S. 48.

⁶⁹ Ebenda, S. 65.

⁷⁰ Ebenda, S. 67 f.

⁷¹ So warnte er zum Abschluß der Besprechungsrunde vor unberechtigtem Optimismus, wobei er mit einem Wink auf eigene politische Erfahrungen und in Form einer für ihn typischen aphoristischen

Zur Vorsicht mahnte ihn zunächst der turbulente Verlauf der Sitzung selbst. Sie wurde mit einer hastig gefundenen Einigung beendet, von der ein erfahrener Politiker wie Adenauer genau wußte, daß eventuelle Uneindeutigkeiten die Gefahr in sich bargen, daß die Umsetzung der Vereinbarung in die Praxis scheitern könnte. Tatsächlich sollte sich bald herausstellen, daß die Schlußvereinbarungen der Bonner Sitzung vom 15. Juli unterschiedlich bewertet wurden. Während die Bonner Seite, aber auch ein Teilnehmer wie der Stuttgarter Ministerpräsident Kiesinger, davon ausgingen, daß die Dinge nunmehr festgezurrert waren, schien für Peter Altmeier hier das letzte Wort noch nicht gesprochen worden zu sein⁷². Deutlich wird dies in seinen Notizen. Darin hebt er wiederholt hervor, daß er eine verbindliche Erklärung nicht abgegeben habe. Er erwähnt aber mit keinem Wort die tatsächlich erreichte definitive Absprache zur Sache und dem Entscheidungsverfahren. Altmeier muß für die kommende Ministerpräsidentenkonferenz sogar einen Freiraum für eigene medienpolitische Gestaltungsansprüche der Länder angenommen haben. Darauf deutet vor allem seine Notiz hin, daß er die Bundesregierung über das Ergebnis der Besprechung „unterrichtet wird“⁷³.

Die persönlichen Vorstellungen und sicherlich auch eine Portion Reue und Verdrossenheit auf Seiten Altmeiers über die Bonner Gesprächsergebnisse wurden dem Kanzler dann am 20. Juli klar. An diesem Tage erreichte ihn ein Schreiben des Kölner Erzbischofs Kardinal Joseph Frings. In ihm brachte dieser in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Fuldaer Bischofskonferenz die starken Bedenken der katholischen Kirche gegen eine kommerzielle Organisation des geplanten zweiten Fernsehprogramms zum Ausdruck. Adenauer vermutete in Altmeier den eigentlichen Initiator der bischöflichen Philippika, und er vermutete dies völlig zu Recht. Altmeier und Frings waren am 17. Juli in Mainz anlässlich einer Jubiläumsfeier für den Bischof Albert Stohr zusammengetroffen. „Hauptthema“ war nach den Aufzeichnungen Altmeiers „das Unbefriedigtsein des Kardinals und der Bischöfe – . . . – über die Entwicklung, die unbedingt zum kommerziellen Fernsehen führe und von den Bischöfen auf das Entschiedenste abgelehnt werden müsse“⁷⁴. Wahrscheinlich hat es Altmeier in Mainz unterlassen, Frings darüber zu informieren, daß die Möglichkeit einer öffentlich unkontrollierten Organisationsform seit dem Frühjahr nicht mehr aktuell war. Nur so ist es zu erklären, daß der Kölner Kardinal die Bonner Medienpolitik so ungeniert attackieren konnte⁷⁵. Vor allem der von Frings in seinem Schrei-

Anmerkung sybillinisch hinzufügte, „ich habe Ihnen vorhin das mit der menschlichen Dummheit gesagt“. Ebenda, S. 70.

⁷² Vgl. hierzu Vermerk 16. Juli 1960 (Anm. 56).

⁷³ Ebenda, S. 5. Einen weiteren Hinweis liefern die Ausführungen Altmeiers auf der Bonner Gesprächsrunde am 15. Juli 1960. Stenographisches Protokoll (Anm. 19), S. 67 ff.

⁷⁴ Aktennotiz Altmeiers vom 17. 7. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁷⁵ In dem neuen Vertragsentwurf war nach § 4 die alleinige Verantwortung der Fernsehgesellschaft für das gesamte Programm festgelegt (wodurch die kommerzielle Seite kaum noch eine Chance hatte) und nach § 9 ein Aufsichtsrat bestehend aus je 5 Mitgliedern des Bundes und der Länder und je einem Mitglied der katholischen Kirche, der evangelischen Kirchen, dem Zentralrat der Juden sowie den Interessenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Nach Mitteilungen Altmeiers an

ben an Adenauer erhobene Vorwurf, daß das in Aussicht genommene Verwaltungsabkommen einen Rückschritt „gegenüber dem Stand von Dezember 1959⁷⁶ bedeute“⁷⁷, war eigentlich nur dann berechtigt, wenn der Kölner Erzbischof das Prinzip eines konfessionell geprägten Fernsehens zum Maßstab seiner Kritik gewählt hätte. Entsprechende Forderungen waren aber nie erhoben worden, und so fiel es Adenauer relativ leicht, die kirchlichen Einwände zu entkräften. Er konnte sogar feststellen, daß er sich mit Frings „im Grundsatz völlig einig“ wisse und daß die Pläne seiner Regierung „mindestens in erheblich stärkerem Maße“ den kirchlichen Gestaltungswünschen entgegenkämen, „als dies bei den Landesrundfunkanstalten der Fall“ wäre⁷⁸.

Die eigentliche Bedeutung des Briefwechsels zwischen Frings und Adenauer lag indes nicht in einer medienpolitischen Kritik und Rechtfertigung, sondern in dem darin offenkundig werdenden Drang Altmeiers, auf Distanz zu den Bonner Vereinbarungen vom 15. Juli zu gehen. Seine fieberhafte Suche nach Bündnispartnern mußte beim Kanzler die Annahme verstärken, daß der Mainzer Ministerpräsident prinzipiell gegen die Bonner Fernsehpläne war. Für ihn stand nunmehr fast sicher fest, daß Altmeier aus diesem Grunde am 15. Juli auch die Verfahrensfrage hochgespielt hatte, um selbst die seiner Auffassung nach länderfreundlichen Regelungen zu torpedieren, die damals erzielt worden waren. Daß der Mainzer Ministerpräsident dabei sogar die von Adenauer nicht gewollte Entscheidungsbeteiligung der SPD-regierten Länder verlangte, erfüllte für ihn den Tatbestand eines nicht mehr zu akzeptierenden Renegatentums. Adenauer wäre nicht Adenauer gewesen, wenn er diese Herausforderung tatenlos hingenommen hätte.

Am 21. Juli beantwortete er nicht nur die Einwendungen des Kölner Kardinals Frings vom Vortag, sondern er schickte zur selben Stunde auch ein Erinnerungsschreiben nach Mainz. Darin bat er Altmeier, ihm, entsprechend den Vereinbarungen vom 15. Juli, jene Länder rechtzeitig mitzuteilen, die für die am 25. Juli vorgesehene Unterzeichnung bereit seien. Der Kanzler hatte damit aber nicht nur die Einhaltung getroffener Abmachungen angemahnt, wichtiger war ihm die Demonstration seiner Handlungsentschlossenheit. Die hatte er in der Bonner Runde wiederholt geäußert, und es war für ihn nach dem Zusammenspiel von Köln und Mainz wichtig, sie keinem Zweifel auszusetzen. Aufgrund des Ablaufs der Sitzung vom 15. Juli und als Empfänger des Kanzlerbriefes vom 21. Juli wußte Altmeier also ganz genau, daß Adenauer am 25. Juli auf jeden Fall zur Tat schreiten würde.

Am 23. Juli erreichte Adenauer dann die Mitteilung Altmeiers, daß auf der Ministerpräsidentenkonferenz alle elf Länder ihre Bereitschaft erklärt hätten, einen Gesellschaftsvertrag mit dem Bund über ein zweites Fernsehprogramm abzuschlie-

Kardinal Frings vom 17. Juli 1960, S. 4. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁷⁶ Frings bezieht sich hierbei auf eine Verlautbarung der Deutschen Bischofskonferenz zur Fernsehfrage vom 9. Dezember.

⁷⁷ Vgl. hierzu Schreiben Frings an Adenauer (Abschrift) vom 20.7.1960, S. 1. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁷⁸ Adenauer an Frings vom 21.7.1960 (Abschrift), S. 1. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

ßen. Zusagen müsse Bonn allerdings, daß eine reine Kommerzialisierung ausgeschlossen sei und „daß den Ländern die Veranstaltung weiterer Fernsehprogramme belassen bleibe“⁷⁹. Damit war aber eine Forderung erhoben worden, die zwar nicht formell gegen die Abmachungen des 15. Juli verstieß, wohl aber gegen ihren Geist. Im Vordergrund des Bonner Ringens hatte vor allem die Frage nach dem Grad einer medienpolitischen Geschlossenheit der CDU gestanden. Die Vertreter der Länder hatten dabei wiederholt zu erkennen gegeben, daß sie im Interesse einer ausgeglicheneren Einflußparität von CDU und SPD bis zu einer verfassungsrechtlich erlaubten Grenze der Parteiloyalität zuneigen würden. Das Verlangen nach weiteren Programmen für die Länder bedeutete aber insofern ein unbekümmertes Abrücken von dieser Zusage, als damit die alten Kompetenzfronten zwischen Bund und Ländern wieder aufgebaut waren. Noch schmerzlicher wäre für Bonn jedoch der zu erwartende Ausbau der ARD-Anstalten gewesen, da ihnen die Trägerschaft für ein drittes Programm und weitere Programme zugefallen wäre. Da die traditionellen Sender nach Auffassung der Bundesregierung aber nach wie vor unter starkem Einfluß der SPD standen, konnte Bonn in einer solchen Entwicklung nur eine Vergrößerung der bisherigen Benachteiligungen der CDU erblicken. Sie in der Situation einer absoluten Mehrheit im Bundestag hinzunehmen, mußte einem zupackenden Politiker wie Adenauer als eine dreiste Zumutung zur Kapitulation vorkommen. Daß er hier den Rubikon überschritten sah, war schon in seinem Antwortschreiben an Kardinal Frings spürbar geworden. Dort hatte er mit deutlichem Seitenhieb auf Altmeier ausgeführt: „Wie Sie wissen, haben es einige Länder verstanden, viele Jahre hindurch auf jede nur mögliche Weise den Bund an einer vernünftigen Regelung des Rundfunks und Fernsehens, die auch das konservative Element der deutschen Bevölkerung berücksichtigt, zu hindern.“⁸⁰

Als gezielte Provokation mußte Adenauer zudem die von Altmeier übermittelte Zusicherung erscheinen, daß die CDU-Ministerpräsidenten auch im Verweigerungsfall der SPD-Länder die Verträge „bis spätestens 15. 8. 1960“ unterzeichnen würden⁸¹. Am 15. Juli hatte Adenauer mehrfach und ultimativ eine sofortige Regelung der Fernsehfrage verlangt und eine Einigung vom Zeitfaktor abhängig gemacht. Eine Verzögerung bis in den August hinein hatte er mehrfach in Anbetracht der geplanten Programmaufnahme am 1. Januar 1961 kategorisch abgelehnt. Der Mainzer Ministerpräsident wußte also genau, welchen Giftpfail er mit dem Datum 15. August in Richtung Bonn abschob. Adenauers Reaktion war entsprechend. Er verweigerte sich jeder Stellungnahme zu den Inhalten des Berichts von Altmeier und quittierte seine Offerten mit der trockenen und wohl als Herausforderung gedachten kurzbindigen Erwiderung: Er könne nicht verstehen, „daß die Herren von ihrer am 15. Juli nach langen Verhandlungen gegebenen Erklärung des

⁷⁹ Zitiert nach Hans Bausch, S. 415.

⁸⁰ Zitiert nach Adenauer an Frings vom 21. 7. 1960 (Anm. 78), S. 2.

⁸¹ Nach Mitteilung Altmeiers an Meyers u. a. vom 27. 7. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

Einverständnisses zurücktreten⁸². Über die Folgen seiner aggressiven Antwort muß sich der Kanzler klar gewesen sein. Aber die Dinge waren nun derart verfahren, daß er allein schon um seiner Autorität und Glaubwürdigkeit willen den Kampf wagen mußte. Dabei konnte er nur hoffen, daß eine offene Auseinandersetzung innenpolitisch lediglich als Fortsetzung der medienpolitischen Zerstrittenheit seiner Partei empfunden wurde und daß sein eigentlicher Hintergrund, nämlich der Drang der CDU-Länder zu einer Machtprobe mit Bonn, verborgen blieb.

Historisch ist dieser Aspekt jedoch deutlich herauszustellen, da ansonsten der tiefere Sinn der Ereignisse vom 25. Juli 1960 nicht aufgedeckt werden kann. In der Literatur ist der mit lauter Begleitmusik betriebene Bonner Alleingang zur Gründung einer „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ bisher generell als spontaner Schritt Adenauers kritisch beleuchtet worden. In der Perspektive der innerparteilichen Entwicklung der CDU nach 1957 und vor dem Hintergrund aktuell entzündeter Spannungsherde rückt die Zeremonie, die mit der Zeichnung des Gesellschaftsvertrages durch Adenauer und durch Justizminister Fritz Schäffer als „Treuhand“ für die Bundesländer ihren Höhepunkt erreichte, jedoch in ein anderes Licht. Ein breiterer Blickwinkel macht vor allem deutlich, daß Adenauer nicht nur die Fernsehfrage zu meistern hatte. Zu klären hatte er zugleich auch, wie stark die Ausstrahlung seiner parteipolitischen Autorität und wie groß der innenpolitische Handlungsspielraum seiner Regierung noch war. Nachdem er über die widerstrebende und störende Rolle Altmeiers und auch anderer Landespolitiker eine sichere Erkenntnis gewonnen zu haben glaubte, blieb einer starken Persönlichkeit wie Adenauer kaum eine andere Wahl, als der augenscheinlich mit Vorsatz betriebenen Stimmungsmache gegen Bonn offensiv zu begegnen. Das Risiko einer Verfassungsklage hat er dabei offenbar bewußt in Kauf genommen⁸³. Mit der einseitigen Unterzeichnung hatte er nicht nur konsequent seine Ankündigungen vom 15. Juli wahrgemacht, sondern auch das Terrain für eine Initiative freibekommen. Der nächste Schritt konnte jetzt nur die Isolierung des „Quertreibers“ aus Mainz sein. Auch hierzu hatte der Kanzler in gewohnter Manier schon Vorarbeit geleistet.

Dazu gehörte insbesondere die penible Korrektur der Vertragstexte, wie sie die Länder am 15. Juli in Bonn verlangt hatten. Dem Herausforderer war damit jede Chance zur Kritik an der Sache genommen⁸⁴. Der Mainzer Ministerpräsident konnte sich damit endgültig nur noch mit der Verfahrensfrage wehren. Das aber war zu steril und letztlich wegen seiner eifrigen Suche nach Ausflüchten auf Dauer auch unglaubwürdig, der offenen Kampfansage Bonns wirkungsvoll zu begegnen. Bereits in seinem Schreiben vom 27. Juli an die anderen CDU-Ministerpräsidenten, in dem sich Altmeier über die „unerhörte und unmögliche Antwort“ des Kanzlers

⁸² Adenauer an Altmeier vom 23. 7. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 32.

⁸³ Vgl. dazu Ausführungen Adenauers auf der Sitzung am 15. Juli. Stenographisches Protokoll (Anm. 19), S. 64.

⁸⁴ Vgl. dazu stenographisches Protokoll 15. Juli. (Anm. 19), S. 56. Notiert ist dort die Frage Krones, ob sich die Runde in der Sache einig wisse. Sie wurde einhellig bejaht.

vom 23. Juli beschwerte und zur Solidarität aufrief, wurde die prekäre Situation offenbar, in der er sich inzwischen befand. Altmeier wußte sich hier nur mit seiner Entrüstung über den Affront zu helfen. Adenauer witterte sofort die Verlegenheit seines Kontrahenten und kolportierte nun die am 15. Juli tatsächlich⁸⁵ „gegebene Erklärung des Einverständnisses“ in die Öffentlichkeit⁸⁶. Nur mit Mühe gelang es Altmeier, die anderen Kollegen zu einer Gegendarstellung zu bewegen, in der er vor dem Hintergrund der wirklichen Absprachen des 15. Juli nur auf Schutzbehauptungen zurückgreifen konnte. Wenn z. B. Kiesinger am 15. Juli versprach, den SPD-Ministerpräsidenten lediglich mitteilen zu wollen, es gibt „nur den Weg und keinen anderen“⁸⁷, und nun durch Altmeier eine Version verbreiten ließ, wonach die CDU-Ministerpräsidenten den Weg eines Verwaltungsabkommens zwar als eine „geeignete Möglichkeit“ bezeichnet hätten, daß sie aber zugleich „mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen hätten“, daß endgültige Entscheidungen erst nach eingehender Prüfung der Texte und Beschlußfassung der zuständigen Verfassungsorgane der Länder möglich seien⁸⁸, dann wird hier die Tiefe des Grabens sichtbar, der zwischen den Zusagen der Länderchefs in Bonn und ihrem medienpolitischen Agieren vierzehn Tage später lag. In seinem Rechenschaftsbericht am 27. August vor dem CDU-Landesvorstand von Rheinland-Pfalz konnte sich Altmeier sogar nur durch ein sophistisches Wortspiel retten. Er verteidigte sich nämlich dort damit, daß er „niemals eine feste Zusage“ für einen Vertrag gegeben habe, den die Bundesregierung textlich „ja noch zwei oder drei Mal geändert hat“⁸⁹. Mit dieser Feststellung stellte er aber die Dinge auf den Kopf; denn alle nachträglichen Korrekturen gingen auf gewünschte Verbesserungen der Länder zurück.

Schon auf der turbulent verlaufenen Sitzung am 15. Juli war aufgefallen, daß allein Altmeier ein unbeugsames „Nein“ zur Verfahrensfrage abgegeben hatte. Die anderen CDU-Ministerpräsidenten hatten immerhin ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, sich persönlich für die Annahme des Entwurfs durch die zuständigen Körperschaften ihrer Länder einzusetzen. Adenauer konnte also schon hier eine Chance erkennen, den hartnäckigen Widersacher zu isolieren. Dies gelang ihm jedoch letztlich nur teilweise. Die öffentlichen Angriffe Franz-Josef Würmelings, der dem Landesvorstand der CDU von Rheinland-Pfalz angehörte, konnte Altmeier ziemlich leicht parieren, weil er sich gegenüber dem für Familienangelegenheiten zuständigen Bundesminister mit seinem Hinweis auf seinen steten und strikten Widerstand gegen das kommerzielle Fernsehen rechtfertigen konnte⁹⁰. Mit der Distanzierung des auf

⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 65 ff.

⁸⁶ Zitiert nach Altmeier an Meyers u. a. (Anm. 81).

⁸⁷ Stenographisches Protokoll (Anm. 19), S. 65.

⁸⁸ Vgl. dazu Pressemitteilung der CDU-Ministerpräsidenten Altmeier, Ehard, Kiesinger und Röder vom 27. 7. 1960. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein waren bekanntlich nur durch Minister am 15. Juli vertreten. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

⁸⁹ Bericht 27. August 1960 (Anm. 48), S. 4.

⁹⁰ Vgl. dazu den Artikel Würmelings in der Koblenzer Rheinzeitung „Bonn sah mit Engelsgeduld zu“ vom 3. 8. 1960 und Altmeiers Schreiben an Würmeling vom 5. 8. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

Ausgleich bedachten Krone mußte er schon deswegen rechnen, weil dieser als Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dem Bonner Regierungslager treu bleiben mußte⁹¹. Wirklich gefährlich war für Altmeier dagegen eine spürbar werdende Erosion der kollegialen Solidarität im Lager der CDU-Ministerpräsidenten. Die Einladung Adenauers zu einer Besprechung am 2. August, auf der die Widersprüche der öffentlichen Stellungnahmen Adenauers und der CDU-Ministerpräsidenten über Verlauf und Ergebnisse der Sitzung vom 15. Juli erörtert und gegebenenfalls korrigiert werden sollten, beantworteten sie noch geschlossen mit einer Absage⁹².

Am 22. August war die CDU-Länderfront jedoch schon gesprengt, als der saarländische Regierungschef Röder und der schleswig-holsteinische Ministerpräsident von Hassel mit Vertretern des Bundes zusammentrafen⁹³. Röder und von Hassel erklärten zwar, „daß sie der GmbH in der derzeitigen Situation nicht beitreten werden“, gleichzeitig gaben sie aber deutlich zu verstehen, daß sie einen (vorläufigen) Alleingang des Bundes in der Fernsehfrage ebenso tolerieren würden wie seinen Eingriff in die Gebührenregelung⁹⁴. Altmeier durfte sich jedoch nicht nur durch diese „Anbiederung“ seiner Kollegen verlassen fühlen, sondern auch durch die Tatsache, daß Röder und von Hassel auf der am nächsten Tag stattfindenden CDU-Bundesvorstandssitzung, an der nur sie als CDU-Ministerpräsidenten teilnahmen, kein Wort der Verteidigung für die Kollegen fanden. Vielmehr hätten sie, so Altmeier in seinen Aufzeichnungen, im „Chor der übrigen Herren“ die Ministerpräsidenten „verdonnert“⁹⁵.

Der sich abzeichnende Zerfall der CDU-Länderfront ist mediengeschichtlich jedoch wirkungslos geblieben, weil die Freie und Hansestadt Hamburg bereits am 19. August 1960 ihre Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hatte, um den Konflikt zwischen Bund und Ländern wegen Rundfunk und Fernsehen durch die Dritte Gewalt im Staat klären zu lassen⁹⁶. Dadurch war insofern auch für die CDU in ihrer Gesamtheit eine völlig veränderte Situation eingetreten, weil der aus Karlsruhe zu erwartende Spruch die medienpolitische Diskussion sofort wieder auf eine verfassungsrechtliche Ebene zurückführen mußte.

Gänzlich zurückgedrängt worden war das Grundgesetz allerdings nie. So hatte schon Ende Juli die Weigerung der Bundesregierung, eine Einigung über ein zweites

⁹¹ Altmeier schrieb Krone am 2. 8. 1960 einen Brief, in dem er seine Position im Fernsehstreit nochmals erläuterte und die unbefugte Weitergabe intimer Informationen an die Presse kritisierte. Der Brief blieb unbeantwortet. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

⁹² Vgl. hierzu Adenauer an Altmeier vom 29. 7. und Altmeier an Adenauer vom 1. 8. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

⁹³ Von Bundesseite waren anwesend: Adenauer, Schröder, Stücklen, Höcherl, Heck und Merker (Bundeskanzleramt).

⁹⁴ Vermerk Altmeiers über die Besprechung der Ministerpräsidenten beim Bundeskanzler am 22. 8. 1960 aufgrund von ihm zugetragenen Informationen. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

⁹⁵ Ebenda.

⁹⁶ Über das Klageverhalten der SPD-regierten Länder siehe S. 1 und die dortige Anm. 1.

Fernsehprogramm mit der Freigabe von Frequenzen für weitere Programme der Länderanstalten zu honorieren, erneut die Kompetenzfrage in der Medienpolitik aufgeworfen⁹⁷. Dramatisiert wurde sie zudem durch die weiterhin ungeniert auf zentralistische Vorrechte pochenden Bundesminister Schröder und Stücklen. Ihre mangelnde Bereitschaft, sich der Verhandlungstaktik des Kanzlers anzupassen, hat erheblich dazu beigetragen, daß der Kompromiß zwischen Adenauer und den CDU-Länderchefs in der Fernsehfrage nicht gefunden wurde. In den Erinnerungen Altmeiers wird vor allem Schröder angeklagt. Beleg dafür ist eine handschriftlich eingefügte Merknotiz in seinem Bericht über den Streit mit Bonn, den er am 27. August dem CDU-Landesvorstand von Rheinland-Pfalz vortrug. Im Nachgang zu den Sitzungsdaten steht: „Schröder jedesmal dagegen!“⁹⁸ Das unnachgiebige und länderunfreundliche Agieren des damaligen Bundesinnenministers bestätigt auch eine Bemerkung des Staatssekretärs Hans Globke gegenüber Süsterhenn. Danach soll der Chef des Bundeskanzleramtes im September 1960 geäußert haben, daß er „die wenig glückliche Verhandlungsmethode von Herrn Schröder“ sehr bedauert habe⁹⁹.

Beunruhigt wurde die Länderseite überdies durch eine Fülle von Gerüchten und Informationen aus Bonn, die eindeutig im Widerspruch zu den Angeboten der Bundesregierung vom 15. Juli standen. So verbreitete das Wochenmagazin „Der Spiegel“ die unbewiesene Nachricht, der Bundeskanzler habe vor der Bundestagswahl 1957 dem Bundesverband der deutschen Industrie ein zweites Fernsehprogramm auf rein kommerzieller Basis versprochen. Altmeier selbst operierte, um die Gefährdung der Bonner Fernsehpläne durch privaten Mißbrauch aufzuzeigen, politisch mit der Information, Adenauer habe über den Bankier Robert Pferdenges eine Bürgschaft von 20 Millionen im Interesse der neuen Fernsehgesellschaft gezeichnet¹⁰⁰. Das undisziplinierte Agieren einiger Kabinettsmitglieder und die verspätete Entschärfung der Kommerzfrage haben auf jeden Fall erheblich dazu beigetragen, daß Bonn den Widerstand der Länder nicht brechen konnte.

Adenauers Niederlage im Fernsehstreit war also auch hausgemacht. Herbeigeführt wurde sie formal zwar durch Karlsruhe, ihre wesentlichste Verursachung lag aber in einer unzureichend entwickelten politischen Strategie. Adenauer nahm die Dinge erst im Frühjahr/Sommer 1960 selbst fest in die Hand. Wegen der Bundestagswahl 1961 wollte er sie dann möglichst schnell zum Erfolg führen. Dabei übersah er aber die Notwendigkeit eines verlässlichen und einheitlichen medienpolitischen Auftretens der Bundesregierung, um die Länder davon zu überzeugen, daß er eine faire Vereinbarung, die auch hinreichend die föderativen Interessen berücksich-

⁹⁷ Vgl. dazu Bericht 27. August 1960 (Anm. 48), S. 5.

⁹⁸ Ebenda, S. 2.

⁹⁹ Zitiert nach dem Brief Süsterhenns an Altmeier vom 20. 9. 1960. Nach dieser Quelle soll Globke außerdem noch gesagt haben, daß Schröder „in erheblichem Umfange“ Schuld am Fernsehstreit in der Union habe. „Er könne dies natürlich nicht im Kabinett sagen; er habe dies aber sehr deutlich dem Bundeskanzler gegenüber geäußert“. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

¹⁰⁰ Bericht 27. August 1960 (Anm. 48), S. 7.

tigte, erreichen wollte. Verdruß und Mißtrauen gegenüber Bonn wären in einem solchen Fall wahrscheinlich nicht aufgekommen. So aber reagierten die CDU-Ministerpräsidenten – und hier vor allem Peter Altmeier als größter Widersacher – wegen des sprunghaften Kurses der Bundesregierung immer noch dilatorisch, als die Verständigung und damit der Erfolg nahe waren. Adenauer aber stand unter Zeitdruck, weil er die Möglichkeiten des medientechnischen Fortschritts unbedingt für die Bundestagswahl 1961 nutzen wollte. Die Folge war ein höchst ungeduldiger Kanzler, der mit seinen hektisch vorgetragenen Forderungen auf der Länderseite erneut eine Welle des Mißtrauens hochschlagen ließ. Sie nahm der Offensive Adenauers gegen Altmeier, die er in gewohnter Entschlossenheit vor allem auf der Parteiebene vorzutragen wußte, in der dramatischen Entscheidungsphase den nötigen Schwung. Altmeier wurde zwar bedrohlich in die Defensive gedrängt, aber er konnte sich, wenn auch knapp, behaupten. Hilfreich war ihm vor allem der Alleingang Bonns vom 25. Juli, weil er in der Öffentlichkeit und auch innerhalb der Partei ja nicht unter dem Gesichtspunkt einer Machtprobe gesehen wurde, sondern als spontaner und einsamer Entschluß des „alten Herrn“ aus Rhöndorf. Wenngleich der Bundeskanzler mit der einseitigen Vertragsunterzeichnung auch Handlungsent-schlossenheit demonstrieren konnte, so mußte er dennoch in Kauf nehmen, daß Altmeier gegenüber Parteifreunden seine obstruktive Haltung nun mit dem Hinweis rechtfertigen konnte, daß die Bundesregierung ja ihr zweites Fernsehprogramm bekommen hätte, wenn sie nur gewollt hätte¹⁰¹. Seinen eigenen CDU-Landesvorstand konnte er Ende August sogar zu einer Entschließung bewegen, in der bedauert wurde, daß die Bemühungen Altmeiers, „im Wege freundschaftlichen Einvernehmens durch Staatsvertrag“ ein zweites Fernsehen zu errichten, „gescheitert“ seien „und daß die Bundesregierung . . . (nun) als Alleingesellschafterin der Deutschland Fernsehen GmbH“ auftrete¹⁰². Peter Altmeier hatte damit im eigenen Hause nicht nur sein Gesicht gewahrt, er erhielt auch noch den an sich unverdienten Zuspruch für eine medienpolitische Haltung, die deswegen zum Mißerfolg für den Bundeskanzler und die CDU beigetragen hat, weil sich mit ihr trotz Übereinkunft in der Sache ein Weg zur Einigung rechtzeitig vor Karlsruhe nicht hatte finden lassen. Völlig unberührt davon bleibt die Frage nach der verfassungsrechtlichen Sanktion der CDU-Medienpolitik. Aber sie stand, wie in diesem Beitrag deutlich wurde, im Streit der CDU-Ministerpräsidenten mit der Bundesregierung ja nicht im Vordergrund.

¹⁰¹ Ebenda, S. 5.

¹⁰² Entschließung, die mit dem Vermerk „Vertraulich“ versehen ist, vom 27. 8. 1960, S. 1. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

V. Erzwungene Einsicht

Die marginale Bedeutung des Verfassungsrechts im Fernsehstreit der CDU-Politiker unterstreicht selbst die Entschließung des CDU-Landesvorstandes von Rheinland-Pfalz vom 27. August. Darin wird nämlich ausdrücklich hervorgehoben, daß mit der Kompetenzfrage weiterhin zurückhaltend operiert werden sollte. „Vernünftiger Föderalismus verlangt von Bund und von Ländern, daß sie Kompetenzstreitigkeiten nicht bis zum letzten durchführen, sondern im konkreten Falle praktische Lösungen anstreben, die für beide Teile tragbar sind.“¹⁰³ Altmeier und die anderen CDU-Ministerpräsidenten wollten auch nach der eingereichten Verfassungsklage eine politische Entscheidung. Für das ihnen von Hans Bausch unterstellte stillschweigende Einverständnis mit dem Weg der politischen Konkurrenz nach Karlsruhe gibt es keine stichhaltigen Anhaltspunkte. Altmeiers Drohungen in dieser Richtung waren taktischer Natur und reichen darum als Beleg nicht aus¹⁰⁴. Das gleiche gilt für Kiesinger, dessen Warnung, die Entscheidung nicht um jeden Preis in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu suchen, Bausch selbst zitiert¹⁰⁵. Die CDU-Ministerpräsidenten waren in der Sache durchaus offen für eine pragmatische Lösung in der Fernsehfrage. Vor allem aber haben sie diese Angelegenheit, wie Bausch es ihnen offenbar stillschweigend unterstellt, nie als Adenauers Fernseh-Abenteuer abqualifiziert¹⁰⁶. Sie wußten zudem, daß auch die Länderanstalten, wie zum Beispiel in der Gebührenfrage, überzogene Ansprüche verfolgten, die medienpolitisch zu Reibereien hätten führen können. Vor allem aber sahen sie in einem plural gestalteten und konkurrierenden Programmraaster eine wichtige Voraussetzung für die Wahrung der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik, und damit standen sie Bonn wesentlich näher als ihren eigenen Anstalten mit ihren monopolistischen Sendeansprüchen. Auf eine Karlsruher Magna Charta für den Rundfunk, wie Bausch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1980 etwas überschwenglich preist¹⁰⁷, haben sie

¹⁰³ Ebenda, S. 2.

¹⁰⁴ Hans Bausch, S. 431.

¹⁰⁵ Ebenda, S. 403.

¹⁰⁶ So zum Beispiel auf S. 430. Im übrigen hat Bausch in einem vertraulichen Rundschreiben vom 5. 9. 1960 der Existenz einer zentralen öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt auf Bundesebene neben den regionalen öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten der Länder bei gleichen Anteilen an Gebühren und Werbeeinnahmen durchaus noch das Wort geredet. Adenauers Vorschlag vom 15. 7. war im Prinzip ebenfalls von dieser Vorstellung beherrscht. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 36. Auch Steininger, Rundfunk zwischen Bund und Ländern, S. 512 f., kritisiert die Medienpolitik Adenauers nur von der Karlsruher Verfassungsentscheidung her und kommt daher zu einer fragwürdigen Wertung. Die Auseinandersetzungen um das zweite Fernsehprogramm müssen mediengeschichtlich auch und vor allem politisch gesehen werden. Die simple Klassifizierung zwischen einem vermeintlichen Staatsrundfunk Adenauers und den mutigen und um die Rundfunkfreiheit besorgten Ministerpräsidenten erweist sich dann schnell als historisch nicht haltbar. Sicher ist, daß auch der Pragmatiker Altmeier bei allem Respekt vor den Garantien des Verfassungsrechts Rundfragen zunächst politisch gesehen hat.

¹⁰⁷ Hans Bausch, S. 429 ff.

auch nicht gewartet. Sie wußten aus Erfahrung, daß auch nach Karlsruhe die öffentlichen Medien als Machtfaktor dem politischen Interessenspiel ausgesetzt sein würden. Das bei Personalentscheidungen zu beobachtende Taktieren im Labyrinth des Parteienproporz und die nicht gerade selten anzutreffenden Fälle eines Gesinnungsjournalismus haben ihnen bis zum heutigen Tag Recht gegeben.

Karlsruhe war für die CDU-Medienpolitik deswegen fatal, weil damit ihre Gestaltungskraft endgültig neutralisiert war. Verschuldet hat die CDU ihre Wirkungsschwäche jedoch selbst, weil es ihr nicht gelang, rechtzeitig ein parteipolitisch verbindliches Medienkonzept zu entwickeln. Diese Unterlassungssünde förderte krisenhafte Erscheinungen in der Partei, die erst durch eine Machtprobe halbwegs überwunden wurden. In den Auseinandersetzungen konnte Adenauer sich zwar als Parteiführer noch einmal durchsetzen. Aber es war spürbar geworden, daß er und seine Partei nicht mehr auf dem hohen Machtniveau der fünfziger Jahre standen. Die Bonner Entscheidung, das zweite Fernsehprogramm in alleiniger Trägerschaft zu führen¹⁰⁸, beantworteten die CDU-regierten Länder mit der erneuten Forderung nach Zuweisung von Frequenzen für weitere Programme, die dann von den traditionellen Anstalten ausgestrahlt werden sollten. Gestartet wurde dieser Einigungsversuch von Mainz. Schon in der vertraulich gehaltenen Entschließung des CDU-Landesvorstandes von Rheinland-Pfalz vom 27.8. war „eine befriedigende Regelung“ des Fernsehstreits von der Bonner Zusicherung für weitere Länderprogramme abhängig gemacht worden¹⁰⁹.

Die Kompromißfähigkeit dieser Forderung ist zunächst mit Wissen Altmeiers zwischen dem damals noch als Präsidenten des Verfassungs- und Oberverwaltungsgerichts von Rheinland-Pfalz amtierenden Adolf Süsterhenn¹¹⁰ und Krone ausgelotet worden. Beide waren sich einig, daß ein Weg des Vergleichs gefunden werden mußte, dem beide Seiten ohne Gesichtsverlust zustimmen könnten. Mitte September 1960 waren die Grenzen hierfür abgesteckt: Vom 1. Januar 1961 an Programmaufnahme für ganz Deutschland und das Ausland durch eine gemeinsam von Bund und Ländern getragene Anstalt, vom 1. Januar 1962 an freie Fahrt für ein drittes Fernsehprogramm in alleiniger Verantwortung der Länderanstalten¹¹¹, Verwaltungsabkommen über Gebührenanteile, wobei das zweite Fernsehprogramm mit einem Anspruch von 50 v.H. startet und bis 1963 degressiv auf 30 v.H. zurückgenommen

¹⁰⁸ Damit erfüllte sich auch die oben bereits erwähnte Rolle des Bundesjustizministers Fritz Schäffer als „Treuhand“ der den Ländern zugeordneten Gesellschafteranteile.

¹⁰⁹ Entschließung 27. August 1960 (Anm. 102), S. 2.

¹¹⁰ 1961 schied Süsterhenn aus diesem Amt aus, das er seit 1951 innehatte. Danach war er Mitglied des Deutschen Bundestages für zwei Legislaturperioden. Von 1947–1951 war Süsterhenn Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz.

¹¹¹ Die Einigung auf diesen Termin als Sendestart entsprang einer Bitte der Bundesregierung. Bonn kalkulierte für den Empfang des zweiten Programms etwa 1,5 Millionen Geräte. Ein gleichzeitig beginnendes drittes Programm, so fürchtete man in Bonn, würde diese Erwartung erheblich mindern. „Dadurch würde der politische Effekt . . . für die Bundestagswahlen . . . wesentlich reduziert“. Nach Schreiben Süsterhenns an Altmeier vom 20.9.1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

werden soll, Werbeeinschaltungen für das zweite Fernsehprogramm bis zu 10 v.H. der Sendezeit und bei den anderen Anstalten bis zu 5 v.H., gesetzliche Reform des Rundfunkrechts im Sinne der neuen Vereinbarungen¹¹².

Das zwischen Mainz und Bonn erzielte Ergebnis wurde am 26. September 1960 offiziell von dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard als Vermittlungsvorschlag vertreten. Hinter diesem Schachzug stand zunächst einmal die nachlassende Bereitschaft Altmeiers, medienpolitisch im Schußfeld zu stehen. Ausschlaggebend war jedoch eine Resolution des CSU-Landesvorstandes vom 9. September. Darin wurde der bayerische Ministerpräsident aufgefordert, die mit der Bundesregierung „in der Sache erzielte Übereinstimmung“ in der Fernsehfrage „so bald wie möglich auch formell“ zu vollziehen¹¹³. Am 20. September erfuhr Altmeier, daß auch der erweiterte CDU-Fraktionsvorstand des nordrhein-westfälischen Landtags am Vortag die Düsseldorfer Regierung aufgefordert hatte, der „Deutschland-Fernsehen GmbH“ beizutreten. Kurz danach wurde auch die Bereitschaft des Saarlandes und Schleswig-Holsteins bekannt, den gleichen Schritt tun zu wollen. Die Ungeduld der Partei und einer sehnhelichst auf ein zweites Programm wartenden Öffentlichkeit über das Fernsehgezänk zwischen Bonn und den Bundesländern zeigte hier ihre Wirkung. Die Zeit zur internen Einigung der CDU war inzwischen überreif. Erreicht wurde sie dann am 22. November 1960, als Bundeskanzler Adenauer und die CDU-Länderchefs Ehard, Altmeier, Röder, Meyers, von Hassel und Kiesinger ein Verwaltungsabkommen nach den inhaltlichen Vorschlägen des offiziell von Bayern eingebrachten Entwurfs vom 26. September unterzeichneten. Es blieb wegen Karlsruhe wirkungslos. Wäre diese Vereinbarung, und das war von der Sache her seit dem 15. Juli generell möglich, zum rechten Zeitpunkt gekommen, so wäre der Bund heute wahrscheinlich dominierend an der Gestaltung eines zweiten Fernsehprogramms beteiligt. Der Weg nach Karlsruhe, damals für die Opposition in Bonn die einzige Chance zur Verhinderung der CDU-Fernsehpläne, wurde von den SPD-regierten Ländern erst beschritten, als Ende Juli eine Einigung mit der Bundesregierung aussichtslos schien. Der Alleingang Adenauers am 25., der wohl den Ausschlag gab, war jedoch mehr Anlaß als Ursache¹¹⁴.

Am 17. März 1961 beschlossen die Ministerpräsidenten die Einrichtung eines „Zweiten Deutschen Fernsehens“. Für die neue Anstalt bestimmten sie eine öffentlich-rechtliche bzw. gemeinnützige Organisationsform und zugleich deren Unab-

¹¹² Vgl. dazu folgende Schreiben: Süsterhenn an Krone vom 8.9. 1960; Krone an Süsterhenn vom 10.9. 1960; Süsterhenn an Krone vom 16.9. 1960; Süsterhenn an Altmeier vom 20.9. 1960. Siehe auch Vermerk über ein Telefonat zwischen Altmeier und Süsterhenn vom 19.9. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

¹¹³ Zitiert nach Ausführungen Krones in seinem Schreiben an Süsterhenn vom 10.9. 1960. LHA Koblenz, Bestand 700.169, Nr. 33.

¹¹⁴ Ob Adenauer und die CDU-Ministerpräsidenten die Gefahr einer Neutralisierung ihrer Medienpolitik durch Karlsruhe unterschätzt haben, wäre sicherlich eine interessante Frage. Sie hätte wegen fehlender Quellen in diesem Beitrag nur spekulativ beantwortet werden können. Darum wurde auf ihre Behandlung verzichtet.

hängigkeit von den bestehenden Rundfunkanstalten. Diese Entscheidung bedeutete eine nunmehr geschlossene Abkehr von den Kieler Beschlüssen vom Juni 1959. Der Charakter des ZDF als bundesweit operierender Sender mit einem Kontrast- und Konkurrenzprogramm zur ARD war damit festgelegt. In dieser Aufgabenzuweisung der neuen Länderanstalt spiegelt sich das medienhistorisch vielleicht greifbarste Ergebnis des Fernsehstreits wider. Sitz des ZDF wurde Mainz und der erste Vorsitzende seines Verwaltungsrates Peter Altmeier¹¹⁵. Die Länder honorierten damit nicht nur die medienpolitische Anwaltschaft des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten, sondern auch die Mainzer Bereitschaft, den Aufbau des ZDF vorzufinanzieren¹¹⁶.

Nach Karlsruhe hat sich der Bund aus Fernsehangelegenheiten völlig zurückgezogen. Möglichkeiten der Selbstdarstellung in den elektronischen Medien hat die jeweilige Bundesregierung jedoch stets ausreichend erhalten. Ob der durch technische Innovationen bewirkte medienpolitische Wandel ein erneutes Engagement wecken wird, ist eine noch offene Frage. In naher Zukunft wird es die Fernsehtechnik erlauben, internationale und gesamtdeutsche Programme auszustrahlen. Das Bundesverfassungsgericht aber hat für sein Urteil ausdrücklich einen bundesrepublikanischen Maßstab gewählt¹¹⁷. Eine Bundesanstalt mit ähnlich spezifischen Aufgaben, wie sie im Bereich des Hörfunks „Deutsche Welle“ und „Deutschlandfunk“ erfüllen, ist also durchaus denkbar.

¹¹⁵ Zur Entstehungsgeschichte des ZDF ausführlich Klaus Wehmeier, *Die Geschichte des ZDF*.

¹¹⁶ Rudolf Morsey, Peter Altmeier (1899–1977), in: J. Aretz u. a. (Hrsg.), *Zeitgeschichte in Lebensbildern*, Bd. 6, Mainz 1984, S. 211. Welches Gewicht die Rolle Altmeiers im Fernsehstreit bei diesen Entscheidungen tatsächlich gehabt hat, kann freilich aus den bisher greifbaren Quellen noch nicht exakt ermittelt werden.

¹¹⁷ Vgl. dazu die Verlautbarung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts zum Fernsehurteil vom 28. 2. 1961.