

## **Der Status quo bleibt erhalten**

Zur Einschätzung des bayerischen Landesbürgerkomitees  
„Rundfunkfreiheit“

---

*Wilfried Nax, Jahrgang 1948, ist Publizistik-Student an der Freien Universität Berlin.*

### *Die Ausgangssituation*

Die Auseinandersetzungen um den Bayerischen Rundfunk (BR) und die Funktion der Bürgerinitiative in dieser Diskussion sind nicht zu trennen von den teilweise massiven Angriffen auf Programm und Programmverantwortliche des BR. Zu Anfang soll deshalb die politische Entwicklung chronologisch aufgezeichnet werden.

Bereits im Dezember 1970 berichtete der *Spiegel*<sup>1)</sup> über zahlreiche parteipolitisch — personalpolitische Entscheidungen in diesem Sender, durch die Tendenzen des BR auf einen eindeutigen CSU-Kurs unterstützt wurden. CSU-Mitglieder oder Sympathisanten wie *Helmut Oeller* und *Klaus Stephan* rückten in entscheidende Positionen innerhalb der Hierarchie auf. (Oeller ist Direktor des 1. und 3. Fernsehprogramms, Stephan ist Moderator des Magazins „Report München“.) Veränderungen in der Hörfunkstruktur sollten ebenfalls einem CSU-

---

1) Vgl. „Der Spiegel“ vom 21. 12. 1970, Nr. 52, S. 38.

Mann zugute kommen, dem Mitglied des Geheimbundes „Opus Dei“, *Josef Othmar Zöllner*, der zu diesem Zeitpunkt als eventueller Hörfunk-Chefredakteur oder sogar als Nachfolger des Programmdirektors und Hörfunk-Chefs *Walter von Cube* favorisiert wurde<sup>2</sup>). Bereits zu diesem Zeitpunkt war es der CSU also gelungen, die meisten Spitzenpositionen in Hörfunk und Fernsehen mit ihr genehmen Personen zu besetzen. Der in diesem Zusammenhang oft gebrauchte Terminus vom „Schwarzen Rundfunk“ erhält somit seinen realen Hintergrund. Natürlich bedurfte eine derart rigide Personalpolitik einer ideologischen Rechtfertigung. Geliefert wurde sie von *Franz-Josef Strauß* und seinem Organ, dem *Bayernkurier*. Strauß sprach von „kleinen Tropfen roten Giftes, die überall verspritzt werden“, er warnte nachdrücklich vor der „roten Unterwanderung in Funk und Fernsehen“ und vor einer „falsch informierten Gesellschaft, die durch die Machtergreifung der roten Reichsfernsehkammer laufend angeheizt wird“<sup>3</sup>). Die faschistoiden Sprachelemente sind wohl unübersehbar. Beweise für diese Behauptungen blieb Strauß allerdings schuldig. Welch gläubige Vollstrecker er trotzdem im BR fand, beweisen die häufigen Ausschaltungen des BR aus dem ARD-Programm (Praunheim-Film über die Situation der Homosexuellen, das Jugendmagazin ZOOM III „Agitation“, die Vorschulserie „Sesame Street“) oder Absetzungen vom Programm wie „Der Abfall Bayerns“, ein Programm der „Münchener Lach- und Schießgesellschaft“.

Den ideologischen Angriffen folgten bald die ersten konkreten Vorschläge, die, obwohl von verschiedenen Personen und Organisationen ausgearbeitet, doch alle auf eine verstärkte parteipolitische Kontrolle — durch die CSU — hinausliefen. Die Amorbacher „Studiengesellschaft für staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit e. V.“ (Kuratoriumsmitglied: CSU-Ministerpräsident *Alfons Goppel*) unterbreitete ein „Reformpapier“, demzufolge die Anzahl der Parteienvertreter im Rundfunkrat nach Proporz der Fraktionsstärke im Landtag entsprechen, die ARD-Kooperation gelockert und der Intendant jederzeit abberufbar sein sollte<sup>4</sup>). Schon im Jahre 1970 hatte die christlich-sozial orientierte „Aktion Funk und Fernsehen“ die Änderung des Rundfunkgesetzes und die Errichtung eines privaten kommerziellen Senders gefordert<sup>5</sup>). — Aus den hier genannten Aktivitäten wird ersichtlich, daß die Rechtfertigungskampagne für die geplante Novellierung des Rundfunkgesetzes gezielt bereits geraume Zeit vor der eigentlichen Novellierung eingesetzt hatte.

#### *Die Novellierung des bayerischen Rundfunkgesetzes*

Am 19. 1. 1972 beriet die CSU-Landtagsfraktion Fragen der Einführung des Privatfunks in Bayern sowie die Zweckmäßigkeit der Novellierung des bestehenden Rundfunkgesetzes, um die gesetzlichen Voraussetzungen für den Pri-

---

2) Vgl. „Der Spiegel“ vom 21. 12. 1970, Nr. 52, S. 38.

3) Vgl. „Der Spiegel“ vom 29. 3. 1971, Nr. 14, S. 91.

4) Vgl. „Der Spiegel“ vom 29. 3. 1971, Nr. 14, S. 91.

5) Vgl. „Der Spiegel“ vom 21. 12. 1971, Nr. 52, S. 38.

vatfunk zu schaffen. Vorbereitet wurde diese Diskussion u. a. durch einen Beitrag des CSU-MdL *Franz Handlos*, einem der entschiedensten Befürworter einer Novellierung. Um die CSU-Abgeordneten *Messner*, *Stein* und *Schosser* hatte sich inzwischen eine starke Lobby für den Privatfunk gebildet<sup>6</sup>). Am 10. 1. 1972 hatte Handlos seinen Parteifreunden einen ausführlichen Vorschlag zur Novellierung zugesandt, der deutlich die parteipolitischen Interessen der CSU ausdrückte. Unbefriedigend ist nach Handlos vor allem die personelle Repräsentation der CSU im Bayerischen Rundfunk: obwohl die Spitzenpositionen durch CSU-Leute besetzt sind, gehörten nur 23 von 2 000 Mitarbeitern der CSU an. „Allein an diesen Zahlen wird das ganze Fiasko ersichtlich<sup>7</sup>).“ Nun fiel es auch nicht mehr schwer, aus einer empirischen Tatsache ideologische Einseitigkeit, also jene berühmte „Linkslastigkeit“, abzuleiten.

Kernpunkt der von Handlos erarbeiteten Novellierungsvorschläge war konsequenterweise eine verstärkte Einflußnahme der Christen-Partei auf die Personalpolitik des BR. Am 27. I. 1972 legte die CSU-Fraktion ihren Novellierungsentwurf dem Landtag zur ersten Lesung vor. Die entscheidenden Veränderungen zum vorherigen Gesetz waren:

- Vergrößerung des Rundfunkrats von 41 auf 59 Mitglieder, Vergrößerung der Zahl der Parteienvertreter von bisher 9 auf 21, dabei CSU 13 statt bisher 5, SPD 7 statt 3, FDP unverändert 1 Vertreter;
- fast eine Verdoppelung der Arbeitgebervertreter im Rundfunkrat von 4 auf 7 Sitze unter Beibehaltung von nur 2 Arbeitnehmervertretern.
- Die leitenden Angestellten vom Hauptabteilungsleiter aufwärts erhalten 5-Jahres-Verträge. Über Berufung und evtl. Wiederberufung entscheidet die von der Fraktionsmehrheit und ihren Sympathisanten gebildete Rundfunkratsmehrheit.
- Durch die Stärkung der Rundfunkratskompetenzen werden die Befugnisse des Intendanten eingeschränkt.
- Neben den bereits vertretenen Gruppen erhalten sechs weitere Gruppen Sitz und Stimme im Rundfunkrat.

Zunächst mag dies nach einer Demokratisierung der Rundfunkratkontrolle aussehen, die ersten Abstimmungen im neuen Rundfunkrat bewiesen jedoch, daß formale Pluralität noch kein Indiz für eine tatsächliche Meinungsvielfalt ist: die CSU erreichte mit ihren Sympathisanten eindeutig die Mehrheit. Die Veränderung des Rundfunkgesetzes machte das Ziel der parteipolitischen Gängelung deutlich, Programmkontrolle sollte durch Programmleitung ersetzt werden. Wer nur annähernd die Hierarchie und die Entscheidungsprozesse in einer

---

6) Vgl. „Der Spiegel“ vom 27. 3. 1972, Nr. 14, S. 87.

7) Vgl. „Süddeutsche Zeitung“ vom 25. 2. 1972, S. 19.

Rundfunkanstalt kennt, wird sich ausrechnen können, daß ein jeder Hauptabteilungsleiter — unabhängig von seiner Zivilcourage — möglichst schnell den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner zu finden gezwungen ist, denn schon im ersten Jahr beginnt seine Amtszeit abzulaufen. Bei der Novellierung des BR-Gesetzes wurde eindeutig eine „Machtübernahme von oben“ praktiziert.

Die CSU mit ihrer absoluten Landtagsmehrheit denaturierte das Parlament zur Akklamationsbörse. „Was in diesen Tagen im Münchner Maximilianeum geschehen ist, muß das Ansehen des bayerischen Parlaments schwer schädigen — jedenfalls in den Augen derer, denen am Bestand dieser Demokratie mit differenzierterer Sorge gelegen ist...<sup>8)</sup>“ Die Eile verriet schlechtes Gewissen. „Was hier vor sich geht, ist das Abwürgen der Meinungsfreiheit, die Beseitigung der vielzitierten und unerläßlichen »Ausgewogenheit«. Was das Verfahren anbetrifft, so ist vor allem zu kritisieren, daß man es nicht für nötig hielt, mit den Journalistenvertretungen, mit dem Intendanten, mit dem Rundfunkrat vor einer solchen weitreichenden Initiative Kontakt aufzunehmen oder auch in sonstiger Weise eine Diskussion in der Öffentlichkeit zu suchen. Das verstößt gegen das elementare Gebot der Fairneß<sup>9)</sup>.“ Besonders diese undemokratische Verfahrensweise führte zu heftigen Protesten und zu deren organisierter Umsetzung durch eine Bürgerinitiative.

#### *Die Bildung und Zielsetzung des Landesbürgerkomitees „Rundfunkfreiheit“*

Noch bevor die Bürgerinitiative gegründet wurde, erhoben sich die ersten massiven Proteste gegen das Novellierungsgesetz. Auf einer Demonstrierungsveranstaltung in München, die maßgeblich vom DGB getragen wurde, wandte sich der Vorsitzende des VS, SPD-MdB *Dieter Lattmann*, gegen die „Willkürherrschaft des reaktionären Flügels einer Partei“, der DGB-Landesverbandsvorsitzende in Bayern, *Willi Rothe*, schloß sogar das Mittel des politischen Streiks zur Erhaltung der Grundfreiheiten nicht aus<sup>10)</sup>. Die SPD, deren Gegenentwurf vom 27. 1. 1972 abgelehnt wurde, kündigte eine Klage gegen das rückwirkende Inkrafttreten des Gesetzes beim bayerischen Verfassungsgericht an.

Am 15. März lief in Bayern die erste Phase eines Volksbegehrens zur Aufnahme eines Artikels „Rundfunkfreiheit“ in die bayerische Verfassung an. Das Landesbürgerkomitee wurde unterstützt durch die SPD, die FDP, den DGB, die DAG, die Kirchen, die Journalistenorganisationen und weitere Gruppen und engagierte Bürger. Ziel des eingeleiteten Volksbegehrens sollte die Einfügung eines Artikels 11a („Rundfunkfreiheit“) in die Verfassung sein, der besagt, daß Rundfunk und Fernsehen ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Anstalten betrieben, der Anteil der Vertreter der Staatsregierung, des Senates und des Landtages ein Drittel der Rundfunkratsmitglieder nicht übersteigen und die weltanschaulichen Gruppen ihre Vertreter selbst wählen oder berufen sollen.

8) Vgl. „Süddeutsche Zeitung“ vom 25. 2. 1972, S. 4, Hans Heigert: „Das Fiasko in Bayern.“

9) Vgl. „Funk-Korrespondenz“, Nr. 6/72, vom 10. 2. 1972, S. 5.

10) Vgl. „Süddeutsche Zeitung“ vom 23. 2. 1972, S. 14.

Nach dem anfänglich starken Interesse und Engagement der Bevölkerung stand das Bürgerkomitee nun vor der Aufgabe, das Bewußtsein der Bürger für die rundfunkpolitischen Fragen wachzuhalten. Wie die mehr als eine Million Unterschriften der Wahlberechtigten bewiesen, hat das Komitee diese Aufgabe trotz bürokratischer Behinderungen<sup>11)</sup> gelöst, nach dem Erfolg des Volksbegehrens war der Weg zu einem möglichen Volksentscheid frei.

Offensichtlich hatte die CSU mit dieser für sie ungünstigen Entwicklung, nicht gerechnet, nach der durch Volksentscheid abgeschafften Konfessionsschule drohte ihr nun durch Plebiszit eine weitere Niederlage. So verlegte sich die CSU-Fraktion im Landtag darauf, die rechtliche Zulässigkeit des verfassungsändernden Antrages des Bürgerkomitees zu bestreiten, besonders richteten sich ihre Bedenken gegen das Verbot des privaten Rundfunks, in dem die CSU eine Einschränkung der Informations- und Meinungsfreiheit zu sehen glaubte. Sie lehnte das Begehren im Landtag ab. Somit hätte das Landesbürgerkomitee nur noch über das bayerische Verfassungsgericht zum Ziel gelangen können. Bei einer Ablehnung des Antrages des Bürgerkomitees durch das Verfassungsgericht wäre dem Volksentscheid nicht stattgegeben worden. Die CSU ihrerseits legte einen Alternativentwurf vor, der — bei Zulässigkeit des ersten Antrages des Komitees — bei einem Volksentscheid mit hätte abgestimmt werden müssen.

Beide Parteien mußten mit einer möglichen juristischen Niederlage rechnen, wobei eine Niederlage für die CSU angesichts der Landtags wahlen 1974 schwerwiegende Folgen gehabt hätte. In einer Erklärung vom 18. 12. 1972 lenkte der CSU-Vorsitzende Strauß im Rundfunkstreit ein. Darin hieß es, „es könne vorgeschrieben werden, daß der Rundfunk ‚grundsätzlich‘ öffentlich-rechtlich zu organisieren sei<sup>12)</sup>“. Der Text des Volksbegehrens lautete „ausschließlich“. Strittig war zu diesem Zeitpunkt also in erster Linie die Frage des Privatfunks. Durch sein Angebot versuchte Strauß, zusammen mit der SPD eine Verfassungsänderung zu erreichen, die immer noch die Möglichkeit des Privatfunks beinhaltet hätte. Anfang Januar 1973 bekräftigte Strauß mit einer Veröffentlichung in der *Münchner Abendzeitung*<sup>13)</sup> die Kompromißbereitschaft der CSU, seine Vorstellungen bedeuteten laut Professor Noack, dem Vorsitzenden des Komitees, „eine weitgehende Annäherung der CSU an die Vorstellungen des Komitees, insbesondere in der Frage einer Untersagung des kommerziellen Rundfunks durch die Verfassung<sup>14)</sup>“. Am 22. 1. 1973 einigten sich die Kontrahenten auf eine gemeinsame Formulierung des Artikels I 1a, in der die Vorstellungen des Landesbürgerkomitees weitestgehend realisiert wurden. Von einem Kompromiß im eigentlichen Sinne kann nicht gesprochen werden, denn der bislang eindeutige Verlierer dieses Rundfunkstreites ist die CSU. Entgegen ihrer ursprünglichen Inten-

---

11) Vgl. „Der Spiegel“ vom 3. 7. 1972, Nr. 28, S. 27, und „Frankfurter Rundschau“ vom 4. 7. 1972, S. 4.

12) Vgl. „epd-Kirche und Rundfunk“ Nr. 46/72 vom 20. 12. 1972, S. 4.

13) Vgl. „Münchner Abendzeitung“ vom 4. 1. 1973.

14) Vgl. „epd-Kirche und Fernsehen, Nr. 1/73, vom 6. 1. 1973, S. 8.

tion ist in Bayern als bisher einzigem Bundesland die öffentlich-rechtliche Verfassung von Rundfunk und Fernsehen eindeutig festgeschrieben.

#### *Die Einschätzung der Bürgerinitiative*

Ausgehend vom Resultat und im Vergleich zur ursprünglichen Zielsetzung, ist das Landesbürgerkomitee — und damit der demokratisch seine Interessen wahrnehmende Bürger — der Sieger in diesem Streit. Die ihrer Zielsetzung nach undemokratische Initiative einer Partei ist gebremst und zurückgewiesen worden, wirtschaftlich und politisch starken Interessengruppen ist — vorläufig — die rechtliche Möglichkeit genommen, die Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Fernsehen unmittelbar ihren Interessen unterzuordnen. Dies ist sicherlich die positive Bilanz für das Landesbürgerkomitee „Rundfunkfreiheit“.

Der Verlauf und der Erfolg dieser Bürgerinitiative können anderen Initiativen jedoch nur beschränkt zum Vorbild dienen, denn im Gegensatz zu anderen ging die bayerische Bürgerinitiative von denkbar günstigen Voraussetzungen aus.

a) Seit Entstehen dieser Bürgerinitiative und des Komitees wurde das Komitee von *Parteien* und *Organisationen* mit einem eingespielten, durchorganisierten Apparat unterstützt, eine tragende Rolle kam dabei den *Gewerkschaften* zu. Während andere Bürgerinitiativen zum größten Teil diese Organisationen erst für ihre Ziele gewinnen müssen, kam der bayerischen Initiative diese Unterstützung sofort zu. Dadurch war ein hoher Mobilitätsgrad gegeben. Das Komitee hatte durch die Parteien SPD und FDP, deren eigene Interessen durch das Gesetz stark tangiert waren, eine direkte „Vertretung“ im Landtag.

b) Als einzige Verfassung eines Bundeslandes sieht die bayerische Verfassung das *Volksbegehren* und den *Volksentscheid* vor, dieses Mittel stand der Initiative also verfassungsrechtlich zur Verfügung, sie konnte ihre ganze Arbeit darauf konzentrieren.

c) Dem Komitee ist es gelungen, die Voraussetzung einer Bürgerinitiative zu schaffen: *Öffentlichkeit herzustellen*. Es handelt sich dabei nicht um eine „Gegenöffentlichkeit“, denn Gegenöffentlichkeit bedingt Öffentlichkeit, die von der CSU aus machtpolitischen Gründen natürlich nicht geschaffen wurde. So wurden die CSU-Maßnahmen in ihrem Charakter als undemokratisch entlarvt und von einem großen Teil der Bevölkerung auch als Machtpolitik erkannt. „Öffentlichkeit“ setzt allerdings Kommunikation voraus, und es ist in der Tat ein nicht zu unterschätzendes Verdienst dieser Initiative, Kommunikation über kommunikationspolitische Fragen eingeleitet zu haben.

Die Voraussetzungen des Komitees waren also optimal, und doch ist ihm leider nur eins gelungen: die Festschreibung des medienpolitischen Status quo in Bayern. Unter kommunikationspolitischem Aspekt ist das Erreichte als Teilerfolg zu werten: die weitergehende Diskussion ist ausgeblieben, obwohl der Anlaß und der in der Bevölkerung erreichte Mobilisierungsgrad die besten Vor-

aussetzungen geboten hätten. Denn offensichtlich hatte sich das bestehende Kontroll- und Aufsichtssystem der öffentlich-rechtlichen Anstalt als zu anfällig erwiesen, zu leicht konnte an den Interessen der Bevölkerung vorbei Rundfunk sprich medienpolitische Machtpolitik betrieben werden. Zu kritisieren ist daher die Tatsache, daß offensichtlich eine über das bestehende Aufsichtssystem hinausweisende, demokratischere Perspektive nicht aufgezeigt worden ist. Fragen einer weitergehenden *Mitbestimmung* der Programmierer, also der Redakteure, Techniker etc., die stärkere Vertretung der Gewerkschaften als Repräsentant der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung sind — sicher unter taktischen Gesichtspunkten und dem angestrebten Nahziel — ausgeklammert worden und hätten doch in diesem Zusammenhang diskutiert werden müssen, denn Vorschläge und erste Ansätze zu derartigen Konzeptionen existieren bereits geraume Zeit<sup>15</sup>).

Insbesondere die Gewerkschaften hätten in diesem Zusammenhang entsprechend ihrer tatsächlichen gesellschaftlichen Relevanz auf eine Diskussion hinarbeiten müssen, die die Frage der Aufsicht über Rundfunk und Fernsehen neu stellt und die Perspektive einer effektiveren Vertretung in den Aufsichtsgremien ermöglicht. Denn unleugbare Tatsache ist es doch, daß die Gewerkschaften nicht entsprechend ihrer gesellschaftlichen Relevanz und Stärke vertreten sind.

Die Bevölkerung hat durch die Unterstützung dieser Initiative bewiesen, daß sie durchaus bereit ist, sich für ihre Interessen und ihre Informationsfreiheit einzusetzen; es wäre nun Aufgabe der demokratischen Organisationen, insbesondere der Gewerkschaften, diese Bereitschaft zum Engagement durch weitere medienpolitische Aufklärung und konkrete Alternativvorschläge zu erhalten und damit besonders der lohnabhängig arbeitenden Bevölkerung Anstöße zur medienpolitischen Diskussion zu geben, d. h., die Öffentlichkeitsarbeit nicht nur für einen konkreten Fall, sondern generell auf diesem Gebiet zu verstärken.

Die Novellierung des bayerischen Rundfunkgesetzes wäre eine aktuelle Gelegenheit gewesen, über den bayerischen Raum hinaus diese Diskussion in eine breite Öffentlichkeit zu tragen und sie damit esoterischen Zirkeln zu entziehen. Daß dies nicht geleistet worden ist, muß als Mangel der Bürgerinitiative gewertet werden.

Es wird somit ein Mangel offenbar, an dem die Initiative sicherlich zu tragen hatte: der „Koalition der Vernunft“ (Prof. Noack) fehlte ein einheitliches medienpolitisches Konzept, es blieb ein im Grunde negativ fixiertes Verbindungsglied: die an der Initiative beteiligten Parteien und Organisationen wußten, was sie nicht wollten — doch das reichte nur für den konkreten Fall, nicht darüber hinaus.

---

15) Vgl. hierzu die insbesondere von Horst Holzer und Joseph Schmidt entwickelten Vorstellungen in: Dieter Prokopp (Hg): Massenkommunikationsforschung, 1. Produktion, Ffm. 1972.