

Karsten Rudolph

Sendeschluss?

Rundfunkfreiheit als Organisation-, Finanzierungs- und Steuerungsproblem

Zusammenfassung: Die Rundfunkfreiheit wurde bislang als Organisations- und Finanzierungsproblem behandelt. Heute ist sie vor allem ein strategisches Steuerungsproblem, weil dem verregelten öffentlich-rechtlichen Mediensystem selbst kleine Reformen kaum gelingen. Einstige Stärken wie sein regionaler Aufbau, der dreistufige Finanzierungsmechanismus oder die starke Verrechtlichung zur Abwehr politischer Eingriffe geraten ihm zum Nachteil, wenn er sich in einer rasch verändernden globalen digitalen Medienwelt behaupten will.

Schlüsselwörter: Rundfunkfreiheit, öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Medienordnung, Rundfunkbeitrag, digitale Transformation, strategische Steuerung

Karsten Rudolph, Off Air? Broadcasting Freedom as an Organisational, Financial and Strategic Challenge

Summary: Broadcasting freedom has traditionally been addressed as an issue of organisation and funding. Today, it has become primarily a strategic steering challenge: the highly regulated public service media system can barely implement even incremental reforms. What were once its strengths – a regional structure, the three-step financing mechanism, and a dense legal framework shielding it from political influence – are now turning into liabilities in an increasingly fast-moving, global digital media landscape.

Keywords: Broadcasting freedom, Public service broadcasting, Media regulation, Broadcasting Funding, Digital transformation, Strategic governance

Karsten Rudolph, Dr. phil., apl. Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Ruhr-Universität Bochum und Geschäftsleiter der Strategieberatung NO DRAMA Rhein-Ruhr.

Korrespondenzanschrift: karsten.rudolph@ruhr-uni-bochum.de

Gemeinnütziger Rundfunk in der Krise

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland hat manche Krise überstanden. Doch heute ist er zum ersten Mal in seiner 80-jährigen Geschichte ernsthaft gefährdet. Das Sündenregister, das ihm viele vorhalten ist lang: zu groß und zu teuer, zu selbstgerecht und selbstgefällig, zu unbeweglich und einseitig sei das System geworden. Eine solche Kritik ist an sich nicht neu, doch führt sie insofern in die Irre, als sie einen Rundfunk adressiert, den es gar nicht mehr gibt – nämlich einen übermächtigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der nicht nur die öffentliche Meinungsbildung über die Maßen prägt, sondern darüber hinaus mehr zur *Nation Building* beiträgt als es ein Schulsystem oder der Wehrdienst jemals vermochte. Die Schule der Nation, das war einmal der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der nicht nur alle um sich herum versammelte – Reiche wie Arme, Junge wie Alte, Frauen wie Männer, Ostfriesen wie Altbayern –, sondern ihnen bei dieser Gelegenheit auch beibrachte, wie man sich in einer demokratischen Gesellschaft zu benehmen hatte. Insoweit war die Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer auch eine Geschichte der Bundesrepublik. Er ragte sogar über sie hinaus, weil sein Empfangsbereich bis tief in die DDR reichte.

Die Kritik, die heute auf ARD und ZDF herab prasselt, trifft einen gemeinnützigen Rundfunk, der schwächer ist als jemals zuvor. Der entscheidende Grund für diese Schwäche liegt in seinem publizistischen Relevanzverlust, bedingt durch das Auslaufen des Fernseh-Zeitalters und den unaufhaltsamen Aufstieg des Internets. Die digitale Transformation der Gesellschaft lässt sich am rasanten Wandel der Mediennutzung ablesen: Im Tagesschnitt erreichte das lineare Fernsehen 2025 nur noch 55 Prozent der Bevölkerung in Deutschland. Erstmals fiel in diesem Jahr die Tagesreichweite auch bei der mittleren Altersgruppe, den 30- bis 49-Jährigen, unter die 50-Prozent-Marke. Mit der Reichweite sank die tägliche Sehdauer. Bei den unter 30-Jährigen entfallen inzwischen knapp 90 Prozent der Video- und 70 Prozent der Audio-Nutzungsdauer auf non-lineare Inhalte.¹ Anders gesagt: Wer heutzutage auf dem Schulhof mitreden will, braucht kein Fernsehgerät, er braucht Zugang zu sozialen Medien und Eltern mit einem Netflix-Abo. Das ist die eine Seite.

Die andere Seite: Für die Bürgerinnen und Bürger gehört das öffentlich-rechtliche Mediensystem nach wie vor zu den vertrauenswürdigsten Institutionen in der Bundesrepublik. Das gilt auch für Jugendliche.² *Tagesschau* und *heute* stehen im Ranking

1 Camille Zubayr / Denise Haddad / Thomas Kupferschmitt, »Tendenzen im Zuschauerverhalten. Nutzungsgewohnheiten und Reichweiten im Jahr 2025« in: *Media Perspektiven* 12/2026: <https://www.media-perspektiven.de/publikationsarchiv/2026/detailseite-2026/tendenzen-im-zuschauerverhalten-2025>; Dennis von Oehsen, »Mediennutzung der 14- bis 29-Jährigen: On-Demand etabliert, Wachstum begrenzt. Ergebnisse der ARD/ZDF-Medienstudie 2025« in: *Media Perspektiven* 28/2025: <https://www.media-perspektiven.de/publikationsarchiv/2025/detailseite-ard-zdf-medienstudie-2025/mediennutzung-der-14-bis-29-jaehrigen-on-demand-etabliert-wachstum-begrenzt>.

2 So die Ergebnisse der Shell-Jugendstudie 2024. Siehe Matthias Janson, »Jugend hat großes Vertrauen in klassische Medien« in: *Statista* vom 18.10.2024: <https://de.statista.com/infografik>

der vertrauenswürdigsten Nachrichtenquellen in den sozialen Netzwerken ganz oben. Auf Instagram, der unter den sozialen Netzwerken beliebtesten News-Quelle, folgen der *Tagesschau* fast 7 Millionen Nutzer, ein Spitzenwert, unter den Online-Medien insgesamt liegt die Sendung auf Platz Eins.³ Spätestens dann, wenn es Ernst wird, zappen die Bürger ins Erste oder Zweite, hören Deutschlandfunk oder schalten ihren regionalen Nachrichtensender ein.

Nur, die Sonder-Berichterstattung über Krieg und Katastrophe ist nicht der Ernstfall für die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Ernstfall besteht in der Fähigkeit, tagtäglich zur Meinungsbildung in einer demokratischen Gesellschaft spürbar beizutragen. Das Bundesverfassungsgericht brachte dies in seinem »Sachsen-Anhalt-Urteil« im Jahr 2021 in zwei gedrechselten Sätzen: Es »wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden. Dies gilt gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes anderseits.«⁴ Die normativen Ansprüche, die drängender denn je an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerichtet werden, werfen demnach nicht die Frage auf, ob wir einen gemeinnützigen Rundfunk brauchen, sondern *welchen* gemeinnützigen Rundfunk wir brauchen.

Nun gibt es wohl niemanden, der den Reformbedarf in den öffentlich-rechtlichen Anstalten ernsthaft leugnet, und tatsächlich sind die medienpolitischen Akteure nicht untätig gewesen. Zahlreiche interne Reorganisationsprozessen wurden angestoßen, ein Staatsvertrag nach dem anderen geschlossen und an höchstgerichtlichen Urteilen mangelte es in den vergangenen Jahren ebenfalls nicht. Doch obwohl sich diese Spirale immer schneller dreht, läuft das System den Entwicklungen in der modernen Medienwelt hinterher. Erst kürzlich hat der Hamburger Mediensensor Carsten Brosda beklagt, Soziale-Medien-Verbote für Kinder stellten nichts anderes als das Eingeständnis eines eigenen großen Versäumnisses dar: »Eigentlich hätte so etwas wie Social Media nur öffentlich-rechtlich gebaut werden dürfen. Das haben wir damals nicht verstanden und jetzt kriegen wir das nicht mehr hin«, so der einflussreiche Medienpolitiker.⁵

/33290/anteil-der-befragten-jugendlichen-die-folgende-medien-fuer-vertrauenswuerdig-halten/.

3 Siehe die Auswertung bei Statista: »Ranking der Nachrichtenquellen in Deutschland, denen die Bürger am stärksten vertrauen im Jahr 2026«: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/877238/umfrage/ranking-der-vertrauenswuerdigsten-nachrichtenquellen-in-deutschland/> sowie Reuters Institute Digital News Report 2026, S. 89: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2026>.

4 BVerfGE 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 81.

5 Die Welt vom 5. Mai 26: <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article69f876a323e6b3dbf3c986b1/hamburgs-mediensensor-eigentlich-haette-so-etwas-wie-social-media-nur-oeffentlich-rechtlich-gebaut-werden-duerfen.html>.

Warum kriegen wir das nicht mehr hin? Die These, die hier vertreten wird, lautet, dass die Rundfunkfreiheit soweit sie sich als Organisations- und Finanzierungsproblem stellt, im Zuge erheblicher Auseinandersetzungen gesichert werden konnte. Die Verdichtung von Regelungen führte jedoch zu einer sukzessiven Unbeweglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Rundfunkfreiheit stellt sich heute als Steuerungsproblem. An diesem Strukturproblem arbeiten sich die Öffentlichkeit, die Sender, die Politik und die Gerichte seit einigen Jahren ab, ohne einen Durchbruch zu erzielen. Dies befeuert wiederum Stimmen, die in disruptiven Lösungen das Heil suchen. Ihnen zufolge soll der Rundfunkbeitrag halbiert und der Programmauftrag radikal beschnitten werden. Leisere Stimmen betreiben demgegenüber ein abgeklärtes Erwartungsmanagement, indem sie auf die Pfadabhängigkeit von Neuerungen verweisen. Der Intendant des Deutschlandradios, Stefan Raue, empfindet die Sehnsucht nach einer politischen Neugründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der grünen Wiese verständlich, doch sei dieser innerhalb der gewachsenen Medienordnung längst so stark »verregelt«, das selbst kleinere Veränderungen schon kompliziert genug seien. Und der frühere Vorsitzende der ARD-Gremienkonferenz, Klaus Sondergeld, spricht in diesem Zusammenhang von einer »komplexen föderalen Kompromissmaschine«, die sich »unter öffentlichem Druck am ehesten auf das beliebte deutsche Doppel-V« einige, nämlich auf Vorschriften und Verfahren.⁶ Weil für die Verregelung der deutschen Medienordnung vor allem die Verdichtung der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts sorgte,⁷ blicken dieses Jahr wieder alle medienpolitischen Akteure nach Karlsruhe, in der Hoffnung, dass die Richter den gordischen Knoten endlich durchschlagen.

Im Folgenden sollen die Implementierung und Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland in der bundesdeutschen Medienordnung nachgezeichnet werden. Anschließend werden die Konflikte um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Systems skizziert, die mit dem Versiegen überschüssiger Gebührenerträge für kulturstaatlichen Sonderausgaben der Länder und der Gründung des ZDF einsetzten. Abschließend wird die daraus entstandene strategische Steuerungsproblematik diskutiert, um nach dem Inkrafttreten des 7. Medienänderungsstaatsvertrages am 1. Dezember 2025 eine realistische Aussicht auf die Zukunft des gemeinnützigen Rundfunks in einem stark veränderten medialen und politisch-gesellschaftlichen Umfeld zu gewinnen.

6 Stefan Raue, »Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland«, Vortragsmanuskript und Klaus Sondergeld, »Dreizehn Thesen zu Programmangebot, Publikum, Auftrag und Aufsicht nach Inkrafttreten des Reformstaatsvertrages«, Manuskript für die Tagung »Auftrag Demokratie: Welchen öffentlich-rechtlichen Rundfunk brauchen wir?« der Evangelischen Akademie Loccum, 8. bis 10. Januar 2026.

7 Vgl. den luziden Überblick von Dieter Dörr, »Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwischen Recht und Politik« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25/2023, S. 12–17.

Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem

Am 25. März 1933, einen Tag nach der Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes, frohlockte der frisch gebackene Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda, Joseph Goebbels, in einer Rede vor den zusammengetrommelten Intendanten und Direktoren der Rundfunkgesellschaften: »Der Rundfunk gehört uns und niemandem sonst. Den Rundfunk werden wir in den Dienst unserer Idee stellen und keine andere Idee soll hier zu Worte kommen!«⁸ Um die öffentliche Meinung zu formen, hatte das »Kabinett der nationalen Konzentration« gleich nach seiner Ernennung den Rundfunk als öffentliches Führungsmittel in seinen Dienst genommen. Die Radioreportage über den eilig inszenierten Fackelzug am Abend des 30. Januar – dem von der NS-Propaganda gefeierten »Tag der Machtergreifung« – lieferte dafür einen ersten Vorschmack. Zwei Tage später verlas der neue Reichskanzler seine erste Regierungserklärung im Radio.⁹

Dass sich ein deutscher Regierungschef über den Rundfunk an das Volk wandte, war nicht neu. Nach der Verreichlichung des regionalen Rundfunkwesens stimmten die republikanischen Parteien darin überein, dass die Repräsentanten des Staates sich über den staatlichen Rundfunk an die Bevölkerung wenden dürfen, um ihr Regierungshandeln zu erläutern. Nach der Umformung der parlamentarischen Demokratie in ein autoritäres Präsidialsystem bestand eine gewisse Folgerichtigkeit darin, dass der soeben ins Amt gehobene General Kurt von Schleicher seine Regierungserklärung am 15. Dezember 1932 nicht mehr dem Parlament vortrug, sondern als Rundfunkrede hielt. Weil die Nutzung des Rundfunks allein der Regierung vorbehalten war, musste Hitler bis zum 1. Februar 1933 warten, um dort zu Wort zu kommen. Danach baute Goebbels den Rundfunk zum mächtigsten Instrument der NS-Propaganda aus. Aber nicht nur die Nazis wussten den Rundfunk zu nutzen. In den *Fireside Chats* sprach US-Präsident Franklin D. Roosevelt zwischen 1933 und 1944 regelmäßig Millionen amerikanischer Familien am Abendbrot-Tisch an.¹⁰

Der Zweite Weltkrieg war der erste weltweite Ätherkrieg. Hitler erklärte Polen den Krieg in einer halbstündigen Ansprache vor dem Reichstag, die vom Rundfunk live übertragen wurde. Churchills erste Ansprache in der BBC erfolgte gleich nach seiner Ernennung zum Premierminister des Vereinigten Königreichs. Sie stand unter der Überschrift »Be Ye Men of Valour«, einem Zitat aus dem 1. Buch der Makkabäer, und stimmte die Briten auf einen langen, entbehrungsreichen Kampf gegen Nazi-Deutschland ein. Kurz nach der Unterzeichnung des Waffenstillstands von Compiègne strahlte

8 Die Rede ist abrufbar unter <https://www.swr.de/swrkultur/wissen/archivradio/joseph-goebbels-1933-der-rundfunk-gehoert-uns-102.html>

9 Siehe Peter Longerich, *Unwillige Volksgenossen. Wie die Deutschen zum NS-Regime standen*, München 2025, S. 29.

10 Vgl. Ansgar Diller, *Rundfunkpolitik im Dritten Reich*, München 1980; zum Radio vgl. Hans Jürgen Koch / Hermann Glaser, *Ganz Obr. Eine Kulturgeschichte des Radios in Deutschland*, Köln 2005; zu Roosevelt vgl. Douglas B. Craig, *Fireside Politics. Radio and Political Culture in the United States 1920–1940*, Baltimore 2005.

die BBC eine Rede Charles de Gaulles an das französische Volk aus, in dem der General seine Landsleute beschwor, die militärische Niederlage nicht für endgültig anzusehen und sie aufforderte, den Widerstand gegen die deutschen Angreifer niemals einzustellen. Stalin, der nach dem deutschen Überfall auf die Sowjetunion abgetaucht war, meldete sich endlich am 3. Juli 1941 in einer Rundfunkansprache zu Wort, in der er den Ernst der Lage schilderte und sich mit allen rhetorischen Mitteln bemühte, die Kampfmoral seiner Landsleute zu stärken.

Der Ätherkrieg bestand nicht nur aus aufrüttelnden Ansprachen von Staatsführern, die den Kampfgeist der eigenen Leute befeuerten. Der Krieg über die Sender und zwischen den Sendern ist selbst eine Geschichte, die aus unzähligen Anstrengungen besteht, die Deutungshoheit über das Kriegsgeschehen zu gewinnen, das eigene Verhalten überzeugend zu verteidigen, die Kampfmoral des Freundes zu untergraben und die Rundfunkhoheit in den besetzten Gebiete zu erringen.

Allein der deutsche Auslandsrundfunk versuchte mit täglich 20 englischsprachigen Sendungen die NS-Propaganda ins feindliche Ausland zu tragen. Goebbels sorgte persönlich für den Aufbau eines Auslandsrundfunkdienstes (»Germany Calling«), der mehrsprachige Sendungen produzierte, die über Kurzwelle verbreitet wurden. In Norddeich wurde ein besonders ausstrahlungstarker Sender eingesetzt, um die Einwohner der britischen Inseln zu erreichen. Umgekehrt baute die BBC ihren deutschsprachigen Dienst sukzessive aus und sendete in die von Deutschland besetzten Gebiete in der jeweiligen Landessprache. Radio Moskau erhielt im Juli 1943 mit dem Sender Freies Deutschland einen Ableger, der offiziell vom Nationalkomitee Freies Deutschland (NKFD) – eines von der Sowjetunion und KPD betriebenen Zusammenschlusses gefangener deutscher Soldaten, die zum Widerstand gegen Hitler aufriefen – betrieben wurde.¹¹

Das Hören von Feindsendern wurde außer in Großbritannien allgemein verboten und in Deutschland mit Kriegsbeginn strafrechtlich verfolgt. Immerhin ließ das Regime in seiner Verordnung vom 2. September 1939 insoweit »Milde« walten als nur für das »absichtliche Abhören ausländischer Sender« eine Freiheitsstrafe und für die Weiterverbreitung ausländischer Nachrichten die Todesstrafe angedroht wurde.¹² Doch trotz zahlreicher Warnungen hörten immer mehr Deutsche die Auslandssender heimlich mit. Konrad Dussel hat darauf hingewiesen, dass sich das Radio selbst mit technisch ausgereiften Störsendern viel schwerer als Zeitungen unter Kontrolle bringen ließ und dass das Informationsbedürfnis umso mehr wuchs, je stärker es das Regime zu kontrollieren suchte.¹³ Die von den Nationalsozialisten gleich nach ihrer Machtübernahme forcierte Ausstattung der deutschen Haushalte mit »Volksempfängern« ge- reichte ihnen insofern zum Nachteil, als sich mit den Geräten eben nicht nur die Be-

11 Vgl. Asa Briggs, *The War of Words. 1939–1945*, Oxford 1970; Hans Sarkowicz / Michael Crone unter Mitarbeit des Deutschen Rundfunkarchivs, *Feindpropaganda im Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt a. M. 1990.

12 Zit. n. Longerich, *Unwillige Volksgenossen*, aaO. (FN 9), S. 318.

13 Siehe Konrad Dussel, *Deutsche Rundfunkgeschichte*, 4. Aufl., Köln 2022, S. 117 ff. und 137 f.

richte des Oberkommandos der Wehrmacht empfangen ließen, sondern auch das Schweizer Radio Beromünster oder die deutsche Stimme der BBC.¹⁴

Obschon sich im »Ätherkrieg« die Grenzen nationalsozialistischer Rundfunkpropaganda abzeichneten, zeigten sich die Westalliierten von den Indoktrinationskünsten Goebbels ähnlich beeindruckt wie er selbst und rechneten mit einer nachhaltigen Wirkung der NS-Propaganda über die deutsche Kapitulation hinaus. Für sie war es deshalb undenkbar, den Rundfunk wieder einer Zentralregierung anzuvertrauen. Richtig eingesetzt konnte er andererseits ein ungemein wirksames Mittel für die Demokratisierung der deutschen Nachkriegsgesellschaft sein. Die Sieger zerschlugen den Großdeutschen Rundfunk und bauten ihn neu auf, um ihn in den Dienst der *Reeducation* zu stellen.¹⁵ Die Frage war nur, wie die Organisation eines solchen Massenmediums beschaffen sein sollte, um von den Besiegten so akzeptiert zu werden, dass man ihn ihnen guten Gewissens übergeben konnte.

Für den Printbereich konnte diese Frage leichter beantwortet werden. Die Lizenzen gingen an unbelastete Verleger und wurden entlang der Ergebnisse der letzten demokratischen Reichstagswahl an Treuhänder der zugelassenen Parteien vergeben, so dass ein pluralistischer Zeitungsmarkt entstand.¹⁶ Im Rundfunkbereich war ein solches Vorgehen unmöglich. Einzelne Sender wären in parteinahe Hände geraten und außerdem ließen die vorhandenen Frequenzen nicht den Empfang mehrerer inländischer Sender zu. Der Aufbau eines einzigen, von König Wusterhausen aus betriebenen Senders der Alliierten für ganz Deutschland wurde noch rascher aufgegeben als der Aufbau eines Zentralverwaltungswesens. Deswegen fielen die Entscheidungen für den Nachkriegsrundfunk in den jeweiligen Besatzungszonen und nicht im Alliierten Kontrollrat.

Von den unbeschädigten Sendeanlagen in Hamburg aus bauten die Briten für ihre Zone einen eigenen Sender auf, der ab dem 22. September 1945 den Namen Nordwestdeutscher Rundfunk (NWDR) trug.¹⁷ Auf Empfehlung des BBC-Generaldirektors William Haley beauftragte die Militärregierung den Nachrichtenchef des gerade zurückgefahrenen deutschsprachigen BBC-Programms, Hugh Greene, mit dem Aufbau der Rundfunkanstalt. Greene entwarf einen Bauplan, der der Konstruktion der BBC nachempfunden war. Mit ihm sollte sichergestellt werden, dass der Sender weder einer Regierungsgewalt unterworfen werden konnte, noch in den Besitz einer Partei, eines Verbandes oder einer bestimmten Interessengruppe gelangte. Er sollte unabhängig

14 Teilweise war hier für ein Umbau notwendig, um die BBC auch über Kurzwelle empfangen zu können. Vgl. Michael P. Hensle, *Rundfunkverbrechen. Das Hören von »Feindsendern« im Nationalsozialismus*, Berlin 2003; vgl. auch Uta C. Schmidt, »Der Volksempfänger. Tabernakel moderner Massenkultur« in: Inge Marßolek / Adelheid von Saldern (Hg.), *Radiozeiten. Herrschaft, Alltag, Gesellschaft (1924–1960)*, Potsdam 1999, S. 136–159.

15 Vgl. hierzu die Dissertationsschrift von Florian Huber, *Re-education durch Rundfunk. Die Umerziehungspolitik der britischen Besatzungsmacht in Deutschland am Beispiel des NWDR 1945–1948*, Hamburg 2006.

16 Frank Bösch, *Mediengeschichte. Vom asiatischen Buchdruck zum Fernsehen*, Frankfurt a.M./New York 2011, S. 200.

17 Zum NWDR grundlegend: Peter von Rüden / Hans-Ulrich Wagner (Hg.), *Die Geschichte des Nordwestdeutschen Rundfunks*, 2 Bde., Hamburg 2005/2008.

sein, keine eigene politisch-publizistische Agenda verfolgen und stattdessen die Vielfalt gesellschaftlicher Stimmen transportieren, damit sich die Hörer ihr eigenes Urteil bildeten. Greene übernahm die Position des Generaldirektors, betonte aber auf der ersten Personalversammlung, er sei lediglich hier, um sich wieder überflüssig zu machen.¹⁸

Das Organisationsmodell entsprach zwar demjenigen der BBC, doch ließ es sich nicht eins zu eins auf die deutschen Verhältnisse übertragen. Wie bei der BBC bildete der Generaldirektor das einzige monokratische Anstaltsorgan. Durch die charakteristische Kombination aus verantwortlicher Verwaltungsleitung und gleichzeitiger Programmverantwortung war der Kopf des Senders wie sein britisches Vorbild *Director-general* und *Editor-in-chief* in einem.¹⁹ Der Verwaltungsrat entsprach in etwa dem *Board*, das die BBC überwachte und Hörerkritik aufnahm, das aber vor allem die strategische Ausrichtung der BBC begleitete und der Öffentlichkeit in einem jährlichen Bericht mitteilte, ob die Anstalt ihre Ziele erreicht hatte. Das *Board of Governors* wurde in einem diskreten, den Augen der Öffentlichkeit entzogenen Verfahren vom Geheimen Kronrat ernannt. Da die Regierung für den Monarchen Personalvorschläge erarbeitete, besaß dieser keineswegs freie Hand in der Auswahl der 12 Mitglieder. *Downing Street 10* war aber klug genug, keine einseitige Auswahlliste zu erstellen und bestrebt, integre Personen des öffentlichen Lebens zu präsentieren, die das Oberhaupt der parlamentarischen Monarchie schlechterdings zurückweisen konnte. Spätestens hier fingen die Probleme für Greene so richtig an, denn in Deutschland gab es keinen Monarchen und keine Zentralregierung, es aber wieder Bürgermeister und Ministerpräsidenten. So wurde in der britischen Zone aus dem Kronrat ein sechzehnköpfiger Hauptausschuss, in dem die Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie der Bürgermeister von Hamburg einen festen Sitz erhielten. Weiter zogen jeweils ein Vertreter der christlichen Kirchen, des DGB und der Industrie- und Handelskammern, des Deutschen Bühnenvereins, der Staatlichen Musikhochschule in Köln, des nordwestdeutschen Journalistenvereins sowie vier Repräsentanten des Bildungswesens dort ein. Der Vorsitz ging an den Präsidenten des Zentraljustizamtes – bekanntermaßen einer staatlichen Institution. Die Ausschussmitglieder sollten allerdings nicht ihre eigenen oder die Interessen ihrer Entsendeorganisationen vertreten, sondern einen Querschnitt der Gesellschaft darstellen und dem Allgemeininteresse verpflichtet sein. Gleichwohl besaß der Hauptausschuss eine unverkennbare Staatsnähe sowie ein Übergewicht des politischen Elements, zumal es

18 Hugh Carleton Greene, *Entscheidung und Verantwortung. Perspektiven des Rundfunks, Hamburg 1970*, S. 46 f.; Michael Tracey, *Das unerreichbare Wunschbild. Ein Versuch über Hugh Greene und die Neugründung des Rundfunks in Westdeutschland nach 1945*, Köln u.a. 1982, S. 43 ff. Zu Greene auch ders., *Sir Hugh Greene. Mit dem Rundfunk Geschichte gemacht. Eine Biographie*, Berlin 1984, sowie das Interview mit Günter Gaus, *Zur Person*, vom 20. Mai 1965: <https://www.zdf.de/video/interviews/zur-person-196/sir-hugh-carlton-greene-zeitgeschichte-archiv-zur-person-gaus-100>).

19 Zur BBC siehe Charlotte Higgins, *This New Noise. The Extraordinary Birth and Troubled Life of the BBC*, London 2015; David Hendy, *The BBC a people's history*, London 2022 und vor allem Simon J. Potter, *This is the BBC. Entertaining the Nation, Speaking for Britain? 1922–2022*, Oxford 2022.

sich bei den Repräsentanten des Bildungswesens um leitende politische Beamte, wenn nicht gleich um die Kultusminister der Länder handelte. Der vom Hauptausschuss zu wählende Verwaltungsrat war äußerlich dem *Board of Governors* nachgebildet, doch verschafften ihm die Deutschen eine Reihe von Kompetenzen, die mit dem britischen Vorbild nichts gemein hatten. So erhielt er Weisungsrechte gegenüber dem Generaldirektor, die sogar Programmfragen betrafen.²⁰ Insoweit war die »Politisierung des Hauptausschusses und von ihm ausgehend des Verwaltungsrats« vorgezeichnet.²¹ Daran war Greene keineswegs unbeteiligt gewesen, auch wenn er später einen anderen Eindruck erweckte. Es ist deshalb falsch, wenn behauptet wird, die Politik habe dem NWDR die Unabhängigkeit ausgetrieben, nachdem er in deutsche Hände gelangt war. Vielmehr leistete der *Chief Controller* des NWDR selbst dem politischen Proporzdenken im öffentlich-rechtlichen Rundfunk Vorschub, indem er mit Adolf Grimme einen evangelischen Sozialdemokraten aus Niedersachsen zum Generaldirektor bestellte und im Gegenzug mit Emil Dovifat einen katholischen Unionsmann aus Nordrhein-Westfalen an die Spitze des Verwaltungsrates stellte.²²

Dennoch wollte den Deutschen die Vorteile einer unabhängigen Rundfunkanstalt für den Aufbau der Demokratie nicht so recht einleuchten. Wie die Kontroversen zwischen Greene und den Vertretern des Zonenbeirats zeigten, besaßen die deutschen Politiker ein historisch-politisches Vorverständnis für die Aufgabe des Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft, das stark von ihren Erfahrungen in der Weimarer Republik geprägt war. Sie mochten keinen Rundfunk, so der stellvertretenden FDP-Vorsitzende in der Britischen Zone, Hermann Schäfer, der sich wie ein »Staat im Staate« aufführte. Der Allgemeinheit zu dienen hieß für sie, er diene einem amorphen, politisch unzuverlässigen Publikum, das schon einmal einem Demagogen hinterhergelaufen war. Stattdessen bestehe die vornehmste Aufgabe eines freien Rundfunks darin, das Aufbauwerk der demokratischen Parteien, Parlamente und Regierungen nach Kräften zu unterstützen. So in etwa dachte die deutsche Seite.

Dem Verständnis des Westminster-Modells zufolge ist eine Regierung nichts anderes als der exekutive Ausschuss einer Parlamentsmehrheit. Doch nicht nur die Konservativen unter den deutschen Gesprächspartnern verstanden unter einer Regierung eine über dem Parteienstreit stehende Staatsspitze, der zu einem neutralen Rundfunk ein besonderer Zugang gebührte. Nach Ansicht der Briten sollte ein unabhängiger Rundfunk aber eben nicht neutral, sondern der Wahrheit, Objektivität und Ausgewogenheit

20 Hans Bausch, *Rundfunkpolitik nach 1945, 1. Teil: 1945–1962*, München 1980, S. 61, 57 f., 63.

21 Hans-Ulrich Wagner, »Das Ringen um den neuen Rundfunk: Der NWDR unter der Kontrolle der britischen Besatzungsmacht« in: Rüdén / Wagner (Hg.), *Die Geschichte des Nordwestdeutschen Rundfunks*, aaO. (FN 17), S. 71.

22 Zu Grimme siehe Kurt Meissner, *Zwischen Politik und Religion. Adolf Grimme. Leben, Werk und geistige Gestalt*, Berlin 1993; Kai Burkhardt, *Adolf Grimme. Eine Biographie*, Köln/Weimar/Wien 2007. Zu Dovifat: Juliane Pfeiffer, »Emil Dovifat« (2018) in: *Biographisches Lexikon der Kommunikationswissenschaft*: <http://blexkom.halemverlag.de/emil-dovifat/> und Bernd Sösemann (Hg.), *Emil Dovifat. Studien und Dokumente zu Leben und Werk*, Berlin/New York 1998.

verpflichtet sein, um der freien Meinungsbildung zu dienen, die wiederum für die Festigung einer demokratischen Ordnung unerlässlich schien.

Am 1. Januar 1948 klärte die Militärregierung mit der Verordnung Nr. 118 den Statuts des NWDR. Er wurde zu einer Einrichtung des öffentlichen Rechts, die sich selbst verwaltete – »eine unabhängige Anstalt zur Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen unterhaltender, bildender und belehrender Art«, wie es in der Präambel hieß.²³ Kein Jahr später gab Greene das Amt des Generaldirektors an den einstimmig vom Verwaltungsrat gewählten niedersächsischen Kultusminister Grimme ab, der daraufhin aus der Landesregierung austrat.

Wie die Briten schufen die Franzosen in ihrer Besatzungszone eine Mehrländeranstalt, den Südwestfunk (SWF), die dem organisatorischen Vorbild des NWDR folgte. Die Amerikaner wählten hingegen nicht den Verordnungsweg, sondern ermächtigten die deutschen Landesparlamente, Rundfunkgesetze zum Aufbau unabhängiger Rundfunkanstalten zu erarbeiten. Der Direktor der amerikanischen Militärregierung in Bayern, General Murray D. Van Wagenor, drückte in einem Schreiben an den bayerischen Ministerpräsidenten, Hans Ehard (CSU), unmissverständlich aus, was man von der deutschen Rundfunkgesetzgebung erwartete: »Rundfunkorganisationen [sollen] als der Allgemeinheit dienende Einrichtungen geschaffen werden, die unbeeinflusst sind von irgendeiner Gruppe mit Sonderinteressen oder von staatlichen, politischen, wirtschaftlichen, religiösen oder irgendwelchen anderen Einzelbestandteilen der Allgemeinheit.«²⁴ So entstanden in einem bisweilen zähen Ringen zwischen Besatzungsmacht und Landesparlamenten die Gesetze für den Bayerischen, Hessischen und Süddeutschen Rundfunk sowie für Radio Bremen, die das Organisationsmodell des NWDR übernahmen. Einem Vorstoß der katholischen Kirche, in Bayern einen christlichen Sender aufzubauen, traten die Amerikaner, sogleich entgegen. Sie machten noch einmal klar, dass der Nachkriegsrundfunk ausschließlich in der Form von Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert sein sollte, die in ihrem Gebiet ein Sendemonopol ausübten.

Wer indessen geglaubt hatte, dass der regional aufgebaute, öffentlich-rechtliche Rundfunk schon gesichert sei, sah sich schon bald gründlich getäuscht, denn Konrad Adenauer, der Kanzler der soeben gegründeten Bundesrepublik, wurde umgehend bei den drei Hohen Kommissaren vorstellig, um ihnen mitzuteilen, dass »die Rundfunkhoheit und das uneingeschränkte Recht ihrer Ausübung auf den Bund zurückübertragen werden«.²⁵ Dagegen verlangten die konsternierten Alliierten ein umgehendes Bekenntnis der Bundesregierung zu einem staatsfernen Rundfunk, das sie jedoch niemals erhielten.²⁶

23 Abgedruckt in Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, 1. Teil: 1945–1962, aaO. (FN 20), S. 62.

24 Zit. n. Michael Kühn: Der Programmauftrag der Landesrundfunkanstalten der ARD, in: Heinz Glässgen (Hg.): Im öffentlichen Interesse. Auftrag und Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Leipzig 2015, S. 25.

25 Zit. n. Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, 1. Teil: 1945–1962, aaO. (FN 20), S. 330.

26 Vgl. auch für das Folgende: Ebd., S. 305 ff., Rüdiger Steinmetz: Freies Fernsehen. Das erste privat-kommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland, Konstanz 1996, S. 129 ff.

Es war offensichtlich, dass Adenauer zurück zu dem unter von Papen 1932 verstaatlichten und zentralisierten Weimarer Rundfunk wollte. Folgerichtig erhielt der Bundesinnenminister die Federführung für die Rundfunkpolitik, und der Postminister verkündete, dass mit dem baldigen Inkrafttreten des Deutschlandvertrages das Fernmeldegesetz von 1928 wieder in Kraft trete, das vom Besatzungsrecht nur vorübergehend überlagert worden sei. Doch dieser Auffassung, die Adenauer noch einmal persönlich bekräftigte, nachdem das Besatzungsstatut 1952 durch den Deutschlandvertrag revidiert worden war, widersetzten sich die Alliierten entschieden und ließen die Verordnung Nr. 118 für den NWDR demonstrativ in Kraft.

Das Vorgehen des Kanzlers stieß nun auch auf den Widerspruch seines Innenministers. Gustav Heinemann hielt zwar eine rahmengesetzliche Regelung für grundsätzlich möglich, wies jedoch auf die verfassungsrechtlichen Grenzen hin, da das Grundgesetz die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk und die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten vom Staat gewährleiste. Weil der Minister den gewünschten Entwurf für ein Bundesrundfunkgesetz nicht lieferte, zog Adenauer die Zuständigkeit für die Rundfunkpolitik ins Kanzleramt. Mit der Durchsetzung des Bundesanspruchs beauftragte er seinen Staatssekretär Otto Lenz (CDU), der schon bald eine Serie von Störmanövern gegen landesgesetzliche oder staatsvertragliche Regelungsversuche der Länder in der Rundfunkpolitik startete und eine »Anti-Rotfunk-Kampagne« auflegte, um die Unionsmitglieder in den Regierungen, Parlamenten und Gremien auf die Linie des Kanzlers zu bringen und um die öffentliche Meinung gegen den »Besatzungsrundfunk« zu mobilisieren.²⁷

Damit setzte ein mit allen Finessen geführter, zehnjähriger Zermübungskampf der Adenauerregierung gegen die Länder zur Eroberung der Rundfunkhoheit ein. Der Trojanische Krieg um den Rundfunk endete vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, das von den sozialdemokratisch geführten Bundesländern in letzter Minute angerufen wurde. Weil die Pläne Adenauers für die Einführung eines von ihm gesteuerten Fernsehsenders schon weit fortgeschritten waren, untersagte Karlsruhe per einstweiliger Anordnung die unmittelbar bevorstehende Ausstrahlung des Fernsehprogramms. Das am 28. Februar 1961 ergangene Urteil stellte dreierlei grundsätzlich fest: Erstens ein unfreundliches Verhalten der Bundesregierung gegenüber der föderalen Staatsordnung, weil sie mit den unionsgeführten Ländern Sonderverhandlungen geführt hatte, bei denen es um Regelungen ging, die alle Länder betrafen; zweitens, dass dem Bund kein Recht auf eine eigene Rundfunkgesetzgebung zustehe; die Kompetenzen für das Rundfunkwesen lägen allein bei den Ländern. Und drittens verstoße die Deutschland-Fernsehen GmbH gegen die grundgesetzlich verbrieft »Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk«, weil sie auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhe, der die Rundfunkfreiheit nicht gewährleiste.²⁸

27 Rolf Steininger: Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer, in: *VfZ* 21 (1973), S. 389–434.

28 BVerfGE 12, 205 (1961). Die Dokumente zum Verfahren in: Günter Zehner, *Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht*, 2. Bde., Karlsruhe 1964/1965.

Mit seinem sogenannten ersten Fernsehurteil bestätigte Karlsruhe die föderale Implementierung eines gemeinnützigen Rundfunks und befand, dass die öffentlich-rechtliche Organisationsform die Rundfunkfreiheit sichert. Adenauer erklärte daraufhin vor dem Deutschen Bundestag, er halte das Urteil zwar für falsch, doch sei die Sache damit erledigt.²⁹ Auch die Union akzeptierte die »publizistische Gewaltenteilung« (Hans Bausch) zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlicher Printpresse, jedenfalls so lange, bis die technische Entwicklung die Einführung eines privaten Rundfunks *neben* dem gemeinnützigen Rundfunk ermöglichte.

Diese Gelegenheit ergab sich in den 1980er Jahren. Die Zerschlagung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols wurde von der christlich-liberalen Bundesregierung ebenso zielstrebig verfolgt wie zuvor schon von den CDU-geführten Landesregierungen in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.³⁰ Der entscheidende Taktgeber und maßgebende Akteur für die Neugestaltung der deutschen Medienordnung saß aber inzwischen in Karlsruhe und nicht in Mainz, Hannover oder Bonn. Eine wesentliche Ursache für diese Machtverschiebung lag in der Belagerung der Rundfunkanstalten durch die politischen Parteien in den 1970er Jahren, die zu einer Verhärtung der Fronten geführt hatte, welche nur durch die Anrufung des höchsten Gerichts bereinigt werden konnten. Die Pointe der Politisierung des Rundfunks bestand somit in dessen sukzessiver Verrechtlichung durch das Bundesverwaltungs- und vor allem das Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe erkannte die Intendanten in seinem Urteil über die Mehrwertsteuerpflicht der Rundfunkanstalten von 1971 gleichsam nebenher als Grundrechtsträger an, so dass diese selbst seitdem das Gericht anrufen können.³¹

In einem weiteren Urteil aus dem Jahr 1981 legte das Verfassungsgericht nicht nur das rechtliche Fundament für ein kommendes duales Rundfunksystem. Indem es die Zulassung privatkommerzieller Anbieter an eine Bestandsgarantie für den gemeinnützigen Rundfunk knüpfte, entwarf es darüber hinaus eine Medienordnung, die die Politik gesetzlich zu konkretisieren und auf Dauer zu gewährleisten hatte. In zwei Folgeurteilen erläuterte das Gericht dann noch einmal unmissverständlich, was es unter einer »Grundversorgung« der Bürger durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verstand. Es handelt sich nicht (wie einige Stimmen bis heute meinen) um eine Mindestversorgung, beschränkt auf Bildungs- und Informationsprogramme, sondern um eine Vollversorgung, welche die Unterhaltung ebenso einschließt wie Information und Bildung. Die als »dienende Freiheit« zu verstehende Rundfunkfreiheit des Artikel 5 des Grundgesetzes – so Karlsruhe – soll der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung vollumfänglich zugutekommen. Schließlich ebnete die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts den gemeinnützigen Rundfunkanstalten auch noch den Weg in das Internet-Zeitalter. Rundfunkfreiheit war (und ist) ein Organisati-

29 Deutscher Bundestag, Verhandlungen. Stenographische Berichte, 3. Wahlperiode, S. 8308 f.

30 Vgl. hierzu Frank Bösch: »Politische Macht und gesellschaftliche Gestaltung. Wege zur Einführung des privaten Rundfunks in den 1970/80er Jahren« in: *Archiv für Sozialgeschichte* 52 (2012), S. 191–210.

31 Vgl. ausführlicher, auch für das Folgende: Karsten Rudolph, *Sendestörung. Aufstieg und Krise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, München 2025, S. 93 ff., S. 195 ff.

onsproblem, für das die Besatzungsmächte eine öffentlich-rechtliche Lösung vorgaben, die die Deutschen widerstrebend annahmen und die vom Bundesverfassungsgericht den Umständen der Zeit entsprechend immer wieder angepasst wurde. In der höchst-richterlichen Judikatur schlug sich dies unter anderem darin nieder, das dem öffentlich-rechtlichen Mediensystem nicht nur eine Bestandsgarantie, sondern auch eine Entwicklungsgarantie zugesprochen und der Rundfunkbegriff dynamisiert wurde. So sollte es im Internet-Zeitalter gegenüber privaten Anbietern konkurrenzfähig bleiben.

Rundfunkfreiheit als Finanzierungsproblem

Rundfunkfreiheit als organisatorisches Problem lässt sich auf verschiedene Art und Weise lösen. In der Bundesrepublik geschah dies durch die Errichtung unabhängiger, öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigenständigen Aufsichtsgremien und mit Intendanten, die die Programmhoheit besitzen. Das Bundesverfassungsgericht schloss andere Optionen nicht aus, doch im europäischen Vergleich lässt sich nur eine weitere realitätstaugliche Lösung finden, nämlich das Schweizer Modell. Die Schweizerische Rundsprachgesellschaft (SRG) ist ein Zusammenschluss von Vereinen und Genossenschaften, dem der Bundesrat die alleinige Konzession zur Veranstaltung von Rundfunk übertrug. Die SRG ist weder eine privat-kommerzielle noch eine staatliche Einrichtung und einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ähnlich, weil ihre Mitglieder im gesetzlichen Auftrag eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und die Erbringung dieser Dienstleistung über eine allgemeine Gebühr finanziert wird. Als Verein privatrechtlich organisiert, aber nach den Grundsätzen des Schweizer Aktienrechts geführt, bewegt sich die *Governance* der Gesellschaft im Spannungsfeld von Vereins- und Aktienrecht. Wie bei der BBC gibt es einen Generaldirektor, der die Geschäftsführung der Gesellschaft besorgt und zugleich die Programmverantwortung trägt. Bestellt und überwacht wird er von einem Verwaltungsrat, der von der Delegiertenversammlung der Vereine gewählt wird. Auch diese Konstruktion, bei der sich, verkürzt gesagt, interessierte Teile der Zivilgesellschaft ein Rundfunkunternehmen leisten, garantiert ein erhebliches Maß an Staatsferne, aber ähnlich wie die Öffentlich-Rechtlichen in Deutschland steht auch die SRG unter Beschuss durch rechtsradikale Kreise. Wie hier dient die Gebührenfrage als Hebel um den gemeinnützigen Rundfunk zu schleifen. Zwar scheiterten entsprechende Volksinitiativen, doch machten sie immerhin so viel Eindruck, dass die Regierung den Rundbeitrag bis 2029 schrittweise absenkt.³²

In der frühen Bundesrepublik profitierten nicht nur die neu gegründeten Rundfunkanstalten von den Radiogeühren, sondern auch der Staat, einerseits in Form der Länder, die Überschüsse der Sender für kulturpolitische Aufgaben einsetzten, andererseits in Form der Deutschen Post, die einen erklecklichen Anteil der Gebühren als Verwaltungsaufwand abzweigte. Bereits in der Weimarer Republik hatte die Reichspost mehr mit dem Einzug der Lizenzgebühren für den Radioempfang verdient als an dem

32 Vgl. Markus T. Drack (Hrsg.), *Radio und Fernsehen in der Schweiz. Geschichte der Schweizerischen Rundsprachgesellschaft SRG bis 1958*, Baden 2000.

Verkauf von Briefmarken.³³ Kein Wunder, dass sie den Gebühreneinzug ungern an die Anstalten abgab, die 1973 eine eigene, hochmoderne Gebühreneinzugszentrale (GEZ) einrichteten, womit die Verwaltungskosten spürbar gesenkt werden konnten. Das für alle Beteiligten über viele Jahre lukrative Gebührenaufkommen versiegte mit der Einführung des teuren Fernsehbetriebs und wegen einer bundesdeutschen Besonderheit: Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts über das »Adenauer-Fernsehen« gründeten die Länder eine zentrale, gemeinnützige Fernsehanstalt, das Zweite Deutschen Fernsehens (ZDF), das ein zweites öffentlich-rechtliches Programm ausstrahlte. Im Gegenzug konzidierten sie den ARD-Anstalten den Aufbau regionaler Fernsehprogramme. Mit zwei nationalen Fernsehprogrammen, die nicht von einer Anstalt betrieben wurde, beschritt die Bundesrepublik einen Sonderweg, der sich unmittelbar auf die Gebührenfinanzierung auswirkte. Der neue Sender wurde mit einem Anteil von knapp 30 Prozent aus dem gesamten Gebührenaufkommen mitfinanziert, war aber von Anfang an strukturell unterfinanziert.³⁴

Zum einen wurden die Anlaufkosten, die die Deutschland-Fernsehen GmbH verursacht hatte, dem ZDF in die Wiege gelegt. So zahlte es für Produktionsanlagen und Programmkonserven der insolventen GmbH, um die im Bundeshaushalt anfallenden Kosten von Adenauers Rundfunkkrieg zu eskamotieren. Der Bund war nicht nur mit eigenen Mitteln für sein Fernsehen in Vorleistung getreten, er hatte auch für die Abdeckung der Risiken von privaten Investitionen in das Unterhaltungsprogramm eine millionenschwere Bürgschaft zugesagt.³⁵ Da auf dem freien Markt in Kürze der Zeit keine ausgebildeten Mitarbeiter aufzutreiben waren, wurden sie aus den bestehenden Anstalten durch die Zahlung höherer Gehälter und Sozialleistungen abgeworben und rasch befördert. Die vorproduzierten Programme reichten jedoch selbst für ein stundenweises abendliches Programm keineswegs aus. Deswegen füllten ARD-Sendungen, wie die *Tagesschau*, zunächst die Mainzer Lücken. Mangels eigener Produktionskapazitäten konnten diese nur durch kostspielige Aufträge an freie Produzenten oder durch den nicht minder kostspieligen Erwerb von Filmrechten aus dem Fundus des Filmhändlers Leo Kirch gefüllt werden. Damit geriet das ausgestrahlte Programm alles andere als preiswert. Angesichts der offen zutage tretenden finanziellen Misere bot die ARD dem ZDF-Fernsehrat Verhandlungen über einen gemeinsamen Sendeverbund an, doch stieß dies auf dem Lerchenberg ebenso auf Ablehnung wie das von Axel Springer unterbreitete Angebot, die aufgelaufenen Schulden zu übernehmen, wenn die Verleger im Gegenzug das Unterhaltungsprogramm – wie ursprünglich von Adenauer vorgesehen – zuliefern dürften.³⁶

33 Dussel, *Deutsche Rundfunkgeschichte*, aaO. (FN 13), S. 59f.

34 Vgl. grundsätzlich Dieter Dörr: »Verfassungsrechtlich verpflichtet« in: *epd Medien* vom 31. Mai 2024, S. 36–42; für das Folgende siehe Rudolph, *Sendestörung*, aaO. (FN 31), S. 82 ff.

35 Bausch, *Rundfunkpolitik nach 1945*, 1. Teil: 1945–1962, aaO. (FN 20), S. 484 ff. und ders., *Rundfunkpolitik nach 1945*, 2. Teil: 1963–1980, München 1980, S. 586 f.

36 Vgl. Klaus Wehmeier, *Die Geschichte des ZDF. Teil 1: Entstehung und Entwicklung 1961–1966*, Mainz 1979, S. 78 ff.; Rüdiger Steinmetz, *Freies Fernsehen*. Das erste privat-kommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland, Konstanz 1996, S. 419 ff.

Letztlich bürgten die Länder für einen Kredit an das ZDF in Höhe von rund 130 Millionen DM, wobei sie den ARD-Anstalten die Zinslasten aufbürdeten, wofür zwischen 1966 und 1970 immerhin 40 Millionen DM aufliefen. Die ARD übernahm die Zinskosten, weil die Länder mit einer neuen Aufteilung der Fernsehgebühren zugunsten des ZDF drohten und versprachen, 1972 eine allgemeine Erhöhung der Gebühren zu beschließen.³⁷ Die ARD-Anstalten selbst waren inzwischen in hohem Maße auf die Zuteilung aus dem allgemeinen Gebührenaufkommen angewiesen, eine Abhängigkeit, die sich im Laufe der Jahre noch weiter steigerte. Weil die Anstalten die publizistische Gewaltenteilung auf Druck der Politik hinnahmen, verzichteten sie (anders als die BBC) von vornherein auf ein Engagement auf dem Zeitschriftenmarkt durch die Herausgabe eigener Programmzeitschriften. Der Springer-Konzern verdiente mit der Fernsehillustrierten *Hör zu!* ein Vermögen. Auf Druck des Kartellamts stieß er lieber das Sportmagazin *Kicker* und das Jugendmagazin *Bravo* ab als auf die europaweit auflagenstärkste Fernsehillustrierte zu verzichten, deren wesentliche Inhalte durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit ihren Fernseh- und Radioprogrammen jede Woche quasi kostenlos zugeführt wurden.³⁸

Kaum etwas war in Deutschland so stabil geblieben wie die Rundfunkgebühr. 1924 war sie mit 2 Reichsmark pro Monat festgesetzt worden und vierzig Jahre später betrug sie noch immer 2 Mark. Seit 1954 mussten die Besitzer von TV-Apparaten 5 DM berappen, eine Zahl, die der NWDR-Verwaltungsrat Pi mal Daumen berechnet hatte. Die Beträge waren jedoch nur so lange auskömmlich, wie die Zahl der Haushalte mit einem Radio oder Fernsehgerät Jahr um Jahr kräftig anstieg.

Der Schock kam 1967. Die ARD legte den Ministerpräsidenten eine mittelfristige Finanzplanung vor, an deren vierjährigem Ende ein Defizit von 600 Millionen DM stand, wenn man die zusätzlichen Kosten für die Übertragung der Olympischen Spiele in München, den Anteil an der Finanzierung des Deutschlandfunks und den Zusatzbetrag für den von den Ländern verlangten Finanzausgleich zugunsten der kleinen Anstalten hinzurechnete. Daneben schuldete das ZDF den Steuerbehörden inzwischen rund 300 Millionen DM an Gewerbe- und Körperschaftssteuern für das von ihr veranstaltete Werbefernsehen in der Vorabendzeit. Kurzum: Es zeichnete sich ein Fehlbetrag von rund 1 Milliarde DM bei einem jährlichen Gebühreneinkommen von rund 1,5 Milliarden DM ab.

1968 betonte das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil den besonderen Charakter der Rundfunkgebühr, weil es sich bei ihr weder um eine Steuerabgabe noch um eine Konzessionsabgabe oder um eine Hoheitsgebühr handelte, sondern um eine besondere Mischung aus Gebühr und Beitrag, die zum Empfang der Programme des Rundfunks berechtige. Diese spezielle Nutzungsgebühr – so stellte das Gericht weiter fest – sei allein von den Ländern zu regeln und nicht etwa von der Bundespost oder den Anstalten selbst wie es noch bei der erstmaligen Feststellung der

37 Vgl. Wehmeier, Die Geschichte des ZDF, aaO. (FN 36), S. 196 ff.; Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, 2. Teil: 1963–1980, aaO. (FN 35), S. 582 ff.

38 Rudolph, Sendestörung, aaO. (FN 31), S. 69 f.

zusätzlichen Fernsehgebühr geschehen war. Aus dieser gerichtlichen Feststellung ergaben sich für die Länder zwei erhebliche Konsequenzen: Wenn nicht von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich hohe Rundfunkgebühren nach jeweils eigenen Bestimmungen erhoben werden sollten, dann mussten zukünftig sämtliche Länderparlamente einer bundesweiten Einheitsregelung zustimmen, die einen anstaltsübergreifenden Finanzausgleich voraussetzte. Denn nur dann, wenn das finanzielle Überleben der finanzschwachen Anstalten gesichert war, stimmten deren Müttergemeinwesen einer Gebührenerhöhung zu.

Während die Zahl der Neuanmeldungen von Empfangsgeräten angesichts der nahezu erreichten Vollversorgung stark rückläufig und deswegen mit einer kontinuierlichen Steigerung der Erträge nicht länger zu rechnen war, stiegen die Aufwendungen schon aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen, und zwar selbst dann, wenn das Programmangebot nicht ausgeweitet wurde. Somit zeichnete sich Ende der sechziger Jahre eine zweite Konsequenz ab, nämlich dass die Verantwortung für Gebührenerhöhungen, die ähnlich unbeliebt waren wie Steuererhöhungen, allein bei den Ländern lag. So sehr die Bürger den öffentlich-rechtlichen Rundfunk inzwischen schätzten, so wenig schätzten sie die für ihn erhobenen Gelder.³⁹

Schon der Streit um die erste Gebührenerhöhung im Jahr 1970 lieferte einen Vorgesmack auf das, was jedes weitere Mal folgte. Die Verlegerlobby führte gegen die Erhöhung das Argument ins Feld, die Haushalte würden deswegen an anderer Stelle sparen und ihre Zeitungsabos kündigen – eine Befürchtung, die nachweislich nicht eintrat. In den Zeitungen wurde ausführlich über die vermeintliche Verschwendung von Gebührengeldern berichtet und über hohe TV-Gagen geklagt. Die Politik stimmte in diesen Chor ein, lehnte Gebührenerhöhungen erst einmal rundweg ab, forderte Sparanstrengungen, Reformen und Rationalisierungen und suchte händeringend nach einem politischen Ausweg, zumal die Gebührenerhöhung in ein Wahljahr mit zahlreichen Landtagswahlen fiel. Am Ende kürzten die Länder die Gebührenanmeldungen der Anstalten um die Hälfte, weiteten die Möglichkeiten für Gebührenbefreiungen erheblich aus und begrenzten zur Freude der Verleger die Werbezeiten. Die gebührenfinanzierte Einrichtung einer Pensionskasse für *alle* Journalisten schlug fehl. Dafür sorgte das Bundesverfassungsgericht für eine Erleichterung, indem es den gemeinnützigen Rundfunk von der Mehrwertsteuer befreite.

Der Streit um die erste Gebührenanpassung zeigte Dilemmata auf, die das Finanzierungsproblem der Rundfunkfreiheit beschrieben: Die Finanzplanungen der Anstalten waren genauso wenig von einer unabhängigen Stelle überprüft worden wie die Kürzungen und Auflagen der Ministerpräsidenten. Sie erschienen willkürlich und nährten (je nach Perspektive der Betrachter) den Verdacht gegenseitiger Erpressung oder wechselseitiger Verständigung zu Lasten der Gebührenzahler. Die Länder ermächtigten des-

39 Siehe z.B. die Civey-Umfrage für t-online, bei der 68 Prozent der Befragten den aktuellen Rundfunkbeitrag für »zu hoch« halten: *t-online.de* vom 28.6.2026: https://www.t-online.de/unterhaltung/tv/id_101314342/ard-zdf-und-rundfunkbeitrag-umfrage-zeigt-ueberraschende-n-trend.html

wegen die staatlichen Rechnungshöfe, das Finanzgebaren der Anstalten umfassender zu prüfen, verpflichteten die Intendanten zur Vorlage umfangreicher Zahlenwerke und weiteten die Prüfbefugnisse der Aufsichtsgremien aus. Letztere bezogen sich aber niemals auf die Berechnungen zur Anmeldung der Gebühren, weil dies einen Eingriff in die Programmautonomie der Sender dargestellt hätte, aber auch weil der Politik (sic!) die Gremien als zu »anstaltsnah« galten, um hier eine effektive Kontrolle auszuüben.

Außerdem suchten die Regierungschefs nach einer ebenso unbestechlichen wie intermediären Instanz zwischen den Anstalten und sich, um den öffentlichen Unmut über Gebührenerhöhungen an dieser Zwischenwand abprallen zu lassen. Aus einer provisorischen Finanzexpertengruppe der Länder wurde 1975 die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkkommission (KEF), die mit Sachverständigen aus den Ländern besetzt wurde. Gleichwohl kam es in den folgenden Jahren immer wieder zu Abweichungen von den Empfehlungen der Kommission.

Während das Organisationsproblem der Rundfunkfreiheit mit dem ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgericht 1961 grundsätzlich gelöst schien, verhielt es sich mit dem Finanzierungsproblem schon deshalb anders, weil einige Ministerpräsidenten meinten, den Spieß umdrehen zu können. Galten Debatten über die Erhöhung der Rundfunkgebühren bis in die 1980er Jahre als Belastung für Wahlkämpfer, wurden sie nach der Einführung des privat-kommerziellen Rundfunks, der die Öffentlich-Rechtlichen rund die Hälfte ihres Publikums kostete und deswegen ihre Legitimation schmälerte, als Profilierungschance gesehen, indem man lautstark Gebührensenkungen forderte, um beim Wahlvolk zu punkten. 1995 verlangten die Ministerpräsidenten von Bayern und Sachsen, Edmund Stoiber (CSU) und Kurt Biedenkopf (CDU), eine Strukturreform, die auch die Aufgabe des ersten TV-Programms durch die ARD-Anstalten enthielt. Um den Ernst der Lage zu untermauern, drohte Stoiber mit einem Austritt des Bayerischen Rundfunks aus der ARD und der bundesweiten Ausbreitung seiner Programme über Kabel und Satellit. Was dann wie ein Sturm im Wasserglas endete, baute sich Anfang der nuller Jahre wie eine Schlechtwetterfront für den gemeinnützigen Rundfunk auf. Dieses Mal beteiligte sich auch der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Peer Steinbrück (SPD), der seine erste Wahl zu bestehen hatte, daran, mit dem Gebührenhebel politischen Druck auf die Anstalten auszuüben, um den gemeinnützigen Rundfunk zugunsten der schwächelnden privat-kommerziellen Anbieter einzuschränken. Er und seine Amtskollegen aus Bayern und Sachsen, Stoiber und Milbrandt (CDU), verlangten unter anderem eine deutliche Absenkung des Gehalts- und Versorgungsniveaus in den Anstalten, die Abschaltung digitaler TV-Kanäle, die Reduzierung der Hörfunkprogramme und die Zusammenlegung von ARTE und 3sat – ein Forderungskatalog, der zwanzig Jahre später Wiederauferstehung feierte. Nur kam es jetzt zu einer rechtzeitigen Verständigung unter den Ländern, während den drei Tenören der deutschen Medienpolitik mit ihrem Vorstoß im Jahr 2004 bereits in den eigenen Reihen die Luft ausging.⁴⁰

40 Zur Reaktion in den Anstalten siehe Manfred Buchwald, »Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Institutionen – Auftrag – Programme« in: Dietrich Schwarzkopf (Hg.), *Rundfunkpolitik in*

Die Verknüpfung der Gebührenfestsetzung mit der Forderung nach Strukturreformen forderte das Bundesverfassungsgericht mehr als einmal heraus. 2007 erklärte es die von der KEF-Empfehlung abweichende Festsetzung der Gebühren durch die Länder für verfassungswidrig, weil die vorgebrachten Gründe noch nicht umgesetzte Vorgaben betrafen, die weder vorab seriös zu berechnen noch mit der grundgesetzlich verbrieften Rundfunkfreiheit vereinbar waren.⁴¹

Die Umstellung der Gerätegebühr auf einen Haushaltsbeitrag verschaffte allen Seiten für einige Jahre Luft. 2013 kam es sogar zu einer Absenkung der monatlichen Zahlung, die bis 2020 stabil blieb. Wegen der allgemeinen Preisentwicklung bedeutete dies real eine jährliche Absenkung, ein Zustand, der nicht ewig dauern konnte. Die Umsetzung der KEF-Empfehlung, den Beitrag 2021 wieder zu erhöhen, scheiterte an der CDU-Landtagsfraktion in Sachsen-Anhalt, so dass Karlsruhe zum ersten Mal eine Vollstreckungsanordnung erließ, die die Länder kurzerhand aus dem dreistufigen Verfahren – Bedarfsanmeldung der Länder, Prüfung und Empfehlung der KEF, Erstellung eines Staatsvertrags der Länder –einfach herausnahm. Danach konnten sich diese nicht mehr auf eine gesetzliche Grundlage für die Gebührenfeststellung einigen. Wie zwanzig Jahre zuvor koppelten sie 2024 erneut Finanzierungszusagen mit politischen Vorgaben. Sachsen, Bayern und Sachsen-Anhalt erklärten, den bereits ausgehandelten Finanzierungsstaatsvertrag solange liegen zu lassen, wie die Intendanten ihre Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe aufrechterhalten. Doch die Intendantinnen und Intendanten hätten sich aus dem Schutz des Verfassungsrechts heraus begeben, wenn sie sich weiterhin auf Aushandlungsprozesse in Kaminesgesprächen eingelassen oder auf gesetzlich ungedeckte Zusagen vertraut hätten. Sie hielten an ihrer Klage fest, weil das Vorgehen der Länder nach ihrer Ansicht die vom Gericht vorgegebene »funktionsgerechte Finanzierung« des Programmauftrags nicht gewährleiste und »das verfassungsrechtlich geschützte, staatsferne Finanzierungsverfahren nicht eingehalten« habe.⁴²

Rundfunkfreiheit als Steuerungsproblem

Neuerdings scheint sich die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit als Organisations- und Finanzierungsproblem wieder zu stellen. Die Ursache hierfür liegt jedoch nicht darin, dass die verfassungsrechtliche Stellung des gemeinnützigen Rundfunks, dessen Organisationsstruktur oder das Verfahren zu seiner Finanzierung grundsätzlich von den Ländern in Frage gestellt wird. Das Gericht bot ihnen sogar einen Ausweg aus ihrer Zwangslage an, indem es sie ermunterte, die Feststellung der Beitragshöhe auf dem Verordnungsweg durch die KEF zu organisieren. Weil dies die Politik jedoch

Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit, Bd. 1, München 1999, S. 342, ansonsten hierzu: Rudolph, Sendestörung, aaO. (FN 31) S. 177 ff.

41 Zu den »Gebührenurteilen« des Verfassungsgerichts vgl. Dieter Dörr: »Verfassungsrechtlich verpflichtet« in: *epd Medien* vom 31. Mai 2024, S. 36–43.

42 FAZ vom 23. Juni 2026.

aus dem Finanzierungsverfahren komplett herausgenommen hätte, ersannen die Ministerpräsidenten ein kompliziertes Indexmodell, das je nach Höhe des von der KEF errechneten Beitrags eine konditionierte Widerspruchsoption aus dem Länderkreis vorsah. Wie erwähnt, liegt ein solcher Finanzierungsstaatsvertrag wegen des laufenden Verfahrens in Karlsruhe auf Eis, und er hilft auch der Kalamität der Länder nicht ab, in der sie seit jeher steckten, nämlich einer höchststrichterlich ausgeteilten »umfassenden finanziellen Gewährleistungspflicht für die Rundfunkanstalten«⁴³ nachzukommen, ohne auf die Aufgaben der Anstalten und deren Erfüllung maßgeblichen Einfluss nehmen zu können, weil die Gesetzgeber zwar Programme beauftragen können, ihnen aber die Programmgestaltung aus Gründen der Staatsferne entzogen ist. Hinzu kommt, dass es den Ländern schwerfällt, die Anstaltslandschaft neu zu ordnen. Die Fusion des SDR und SDR zum SWR 1998 und des SFB und ORB zum rbb 2003 kamen nur unter großen Anstrengungen zustande.

Ein wesentliches Steuerungsproblem des öffentlich-rechtlichen Mediensystems ergibt sich somit aus dem Föderalismus selbst. Anders gesagt: Dieselben Ministerpräsidenten, die von der ARD immer wieder mehr Kooperation, das Federführungsprinzip oder gar das »Einer für Alle« (EfA)-Prinzip verlangen, verteidigen immer dann die Interessen »ihrer« Rundfunkanstalt, wenn Kompetenzen, Stellen oder Gelder innerhalb der Arbeitsgemeinschaft verschoben werden. Und so umstritten der »wettbewerbsfeindliche« Finanzausgleich innerhalb der ARD war und ist, so umstritten war und ist der Finanzausgleich zwischen den Ländern selbst. Letztlich waren es nie die Länder, sondern Karlsruhe, das die entscheidenden politischen Weichen in der deutschen Medienordnung stellte. Mit dem am 1. Dezember 2025 in Kraft getretenen Reformstaatsvertrag könnte sich ein Umschwung andeuten. Zum ersten Mal scheinen die Länder zu unitarischen Lösungen zu greifen, um dem Strategiedefizit des öffentlich-rechtlichen Mediensystems beizukommen.⁴⁴ Der Staatsvertrag ist nämlich durchdrungen von der Idee einer stärkeren Kooperation sämtlicher Anstalten. Die Länder versuchen offenbar, den durch die Gründung des ZDF verursachten deutschen Sonderweg abzukürzen. Der sichtbarste Ausdruck hierfür ist die Einrichtung eines nationalen Medienrates, der gewissermaßen das späte Pendant zum einstigen *Board of Governors* der BBC bildet. Er soll gleichsam von außen einen anstaltsübergreifenden Blick auf den gesamten gemeinnützigen Rundfunk werfen, um »durch unabhängige Expertise und strategische Impulse zu begleiten, Debatten anzustoßen und einen Beitrag zur Qualitätssicherung zu leisten« – so die Vorsitzende des Rates, Nathalie Wappler. Der Medienrat erfülle dabei keine regulatorische oder Aufsichtsfunktion, sondern ist als »analysierende, bewertende und empfehlende Instanz« angelegt und soll Impulse für die Weiterent-

43 Henk Erik Meier, *Für ein paar Cent weniger? Ein Beitrag zur aktuellen Rundfunkgebührenpolitik*, Köln 2005, S. 10.

44 Vgl. hierzu den Beitrag von Rainer Robra in der FAZ vom 3. Dezember 2025: »Schluss mit lustig, frisch ans Werk. Der Reformstaatsvertrag für ARD, ZDF und Deutschlandfunk ist in Kraft. Jetzt sind die Intendanten gefordert!«.

wicklung des öffentlich-Rechtlichen Rundfunks geben.⁴⁵ Da er aber überprüfen soll, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag *wirklich* erfüllt, ergibt sich über kurz oder lang die Frage, wer denn regulatorisch eingreift, wenn er diesen Auftrag nicht oder nur unvollständig erfüllt. Denn bislang bestand das Steuerungsproblem eben darin, dass die unterschiedlichen Akteure – Anstalten, Länder, Verfassungsgericht – nicht *wirklich* zusammenfanden, und es keinen strukturierten öffentlichen Dialog- und Entscheidungsprozess gab, der in klaren strategischen Handlungsaufträge für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mündet. Zu ihnen müsste beispielsweise der Auftrag gehören, gemeinsam Infrastrukturen für einen *Public open Space* aufzubauen.⁴⁶ Doch sollten die medienpolitischen Akteure weiterhin Malefiz spielen, dann braucht es keine rechtsradikalen Mehrheiten, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der neuen Medienwelt gegenüber den sozialen Medien und digitalen Plattformen in eine Außen-seiterposition zu bringen, aus der er nicht wieder herausfinden wird.

45 Zit. n. Uwe Mantel, »Neuer Medienrat konstituiert sich, Wappler ist Vorsitzende« in: *DWDL.de* vom 14.04.2026: https://www.dwdl.de/nachrichten/106171/neuer_medienrat_konstituiert_sich_wappler_ist_vorsitzende/.

46 Vgl. hierzu die Studie von Jan Christopher Kalbhenn, *Wege zu einer gemeinwohlorientierten digitalen Medienordnung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Public Open Space im Reformstaatsvertrag* für die Friedrich-Ebert-Stiftung vom Februar 2026 als Download unter <https://www.fes.de/themen/medien/wege-zu-einer-gemeinwohlorientierten-digitalen-medienordnung>.