

Ute Stenert

## Die Gründung des Südwestrundfunks – Ein rundfunkpolitisches Lehrstück?

„Kleines Wunder in Südwest“<sup>1</sup>, titelte das Fachmagazin „Journalist“ anlässlich des fünfjährigen Bestehens des Südwestrundfunks (SWR), der 1998 aus der Fusion von Süddeutschem Rundfunk (SDR) und Südwestfunk (SWF) hervorging. Wunder dauern bekanntlich etwas länger. Vor diesem Hintergrund mag man die Prozesse in Südwestdeutschland durchaus mystisch interpretieren. Denn die Auseinandersetzung um eine Rundfunkreform hat dort eine 50-jährige Tradition. Nüchtern betrachtet ist der Neuzuschnitt der Rundfunktopographie weniger wundersam, sondern Ergebnis einer vorausschauenden und strategisch gut vorbereiteten Rundfunkpolitik. Im Südwesten ist es gelungen, aus zwei mittelgroßen ARD-Anstalten eine zukunftsfähige Einheit zu machen. Allerdings wurde dafür auch ein politischer Preis gezahlt. Der folgende Beitrag beschreibt zunächst den schwierigen Veränderungsprozess und diskutiert anschließend die Frage, ob die Rundfunkpolitik in Südwestdeutschland eine Vorbildfunktion für weitere Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben kann.

### Vorgeschichte der Fusion

Die Fusion von SDR und SWF zu einer gemeinsamen Rundfunkanstalt für die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz war von rundfunkhistorischer Bedeutung. Eine Zusammenführung von zwei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in dieser Größenordnung war bis 1998 in der Bundesrepublik Deutschland ein einmaliger Vorgang. Denn mit dem Zusammenschluss wurde die rund fünf Jahrzehnte bestehende Rundfunkordnung in Südwestdeutschland grundlegend verändert.

Wenn man der Frage nachgeht, ob dieser historische Wandel ein Sonderfall ist oder als rundfunkpolitisches Lehrstück taugt, ist zunächst ein Blick zurück in die Geschichte der südwestdeutschen Rundfunktopographie notwendig. Schließlich hatte es seit den fünfziger Jahren bereits sieben Versuche für eine neue Rundfunkstruktur gegeben. Sie bilden gleichsam die Vorgeschichte der Fusion von SDR und SWF.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tilmann P. Gangloff: Kleines Wunder in Südwest. In: Journalist, 52. Jg. 2003, Nr. 11, S. 42–43, hier S. 42.

<sup>2</sup> Vgl. Ute Stenert: Reform im Südwesten. Die Entstehung des Südwestrundfunks. Baden-Baden 2004, S. 35–107.

Für die These des Sonderfalls spricht die rundfunkhistorische Ausgangslage in Südwestdeutschland. Die Hauptursache für die zahlreichen Neuordnungsinitiativen lag in den ungewöhnlichen Sendebereichsgrenzen von SDR und SWF, die noch aus der Grenzziehung der amerikanischen und der französischen Besatzungszone stammten.<sup>3</sup> Die Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern hätten zwar die Möglichkeit gehabt, vor der Gründung des Südweststaates 1952 die Sendebereiche der beiden Rundfunkanstalten den zukünftigen Grenzen der südwestdeutschen Bundesländer anzugleichen, doch aus politisch-strategischen Überlegungen sahen sie von einer Rundfunkreform ab.<sup>4</sup> So war der SDR bis zu seiner Auflösung 1998 für die Rundfunkversorgung des nördlichen Teils von Baden-Württemberg und der SWF für das südliche Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zuständig.

Trotz der Unterschiedlichkeit im Anlass, im Verlauf und im Ergebnis der gescheiterten Neuordnungsversuche sind doch einige Konstanten auszumachen. So zeigten alle Diskussionen die Unzufriedenheit über die damals existierende Rundfunkstruktur. Der SWF-Standort Mainz ging in der Regel gestärkt aus den Reformvorhaben hervor. Die Studiokapazitäten wurden technisch und personell erweitert. Auch der Anteil der Landesberichterstattung über Rheinland-Pfalz nahm zu.

Die rheinland-pfälzischen Landesregierungen hatten sich in den unterschiedlichen Reformdebatten wiederholt über die mangelnde Berücksichtigung ihres Landes in den SWF-Programmen beklagt und daher auch mehrfach auf eine Veränderung des Status quo gedrängt. Eine Modifikation war aber nur durch den Zusammenschluss mit anderen Rundfunkanstalten möglich. Schließlich verfügt(e) Rheinland-Pfalz nicht über ein ausreichendes Gebührenaufkommen für eine eigene Rundfunkanstalt. Doch die jeweiligen Organe des SWF - Intendant, Verwaltungsrat und Rundfunkrat - verstanden es, mit der Aufwertung des Standortes Mainz der drohenden Auflösung zu entgehen.

Eine durchgängige Haltung war auch bei den Geschäftsleitungen des SDR in den vergangenen Jahrzehnten zu beobachten. Sie plädierten immer für die Errichtung eines Landessenders für ganz Baden-Württemberg. Aber die baden-württembergischen Landesregierungen versagten immer aus Rücksicht vor dem badischen Landesteil den Landessender-

<sup>3</sup> Vgl. Gerd Friedrich Nüske: Einmarsch und Besatzungsherrschaft der Alliierten. In: Max Gögler/Gregor Richter (Hrsg.): Das Land Württemberg-Hohenzollern 1945-1952. Darstellungen und Erinnerungen. Sigmaringen 1982, S. 31-45.

<sup>4</sup> Vgl. Ralf Fritze: Der Südwestfunk in der Ära Adenauer. Die Entwicklung der Rundfunkanstalt von 1949 bis 1965 unter politischem Aspekt. Baden-Baden 1992.

Bestrebungen ihre Zustimmung. Die Unvereinbarkeit der unterschiedlichen Positionen der beteiligten Akteure in den verschiedenen Neuordnungsversuchen verhinderte stets eine Rundfunkreform. Das zeigte sich vor allem bei den zwei bedeutendsten Änderungsvorhaben.

Zu den wichtigsten Neugliederungsdiskussionen der Vergangenheit gehörte die Tätigkeit der Michel-II-Kommission in den Jahren 1968 bis 1970. Die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland beauftragten 1968 die nach ihrem Vorsitzenden benannte Michel-II-Kommission, die sechs Alternativen der Rundfunkordnung in Südwestdeutschland prüfen sollte.<sup>5</sup> Die Mitglieder der Kommission konnten sich allerdings nicht auf ein gemeinsames Modell verständigen. Einig waren sich die sieben Sachverständigen nur in der Ablehnung, in Baden-Württemberg, in Rheinland-Pfalz und im Saarland jeweils eine eigene Rundfunkanstalt zu errichten. Die Kommission sprach sich auch einheitlich gegen eine Fusion von SDR und SWF unter Aufrechterhaltung des SR aus, also jene Reformoption, die 1998 dann realisiert wurde.<sup>6</sup> Die praktischen Auswirkungen der zweijährigen Kommissionstätigkeit reduzierten sich auf Kooperationsverpflichtungen, die die Landesregierungen den drei Rundfunkanstalten auferlegten.<sup>7</sup>

Eine herausragende Stellung in der Geschichte der Neugliederungsbestrebungen nahm vor allem der 1988 vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth (CDU) initiierte Versuch ein, SDR und SWF zusammenzulegen. Dieser Fusionsversuch, der vom rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Bernhard Vogel (CDU) und dessen Amtsnachfolger Carl-Ludwig Wagner (CDU) unterstützt wurde, stand in unmittelbarem Zusammenhang mit der 1998 umgesetzten Rundfunkreform. Ministerpräsident Späth teilte in einer Regierungserklärung im Juni 1988 mit, dass er mit der rheinland-pfälzischen Landesregierung über eine Zweiländeranstalt für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit Sitz in Baden-Baden verhandeln wolle. Während sich die Landesregierungen über das Vorhaben rasch einig wurden, mobilisierte sich Widerstand, insbesondere in Baden-Württemberg. Als sich die Ablehnung aus Teilen der baden-württembergischen CDU-Fraktion, der Stutt-

<sup>5</sup> Vgl. Stephan Rechlin: Rundfunk und Machtwechsel. Der Südwestfunk in den Jahren 1965-1977. Eine Institutionengeschichte in rundfunkpolitischen Fallbeispielen. Baden-Baden 1999.

<sup>6</sup> Vgl. Jürgen Wilke: Massenmedien. In: Heinz-Günther Borck (Hrsg.): Beiträge zu 50 Jahren Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz. Mainz 1997, S. 345-368, hier S. 360.

<sup>7</sup> Vgl. Edgar Niehus: Schlüssel zur Reform - Im Südwesten. Eine rationale Gliederung des Rundfunkwesens ist notwendig. In: Fritz Hufen (Hrsg.): Politik und Massenmedien. Aktuelle Themen eines ungeklärten Verhältnisses. Mainz 1970, S. 91-117.

garter Wirtschaftslobby und der baden-württembergischen Opposition verstärkte und sich auch die beiden Rundfunkanstalten nicht auf eine gemeinsame Position einigen konnten, beauftragten die beiden Landesregierungen die Unternehmensberatung McKinsey mit einem Gutachten zur Rundfunkreform.<sup>8</sup>

Die Unternehmensberatung empfahl in der von ihr entworfenen Organisationsstruktur ein Fusionsmodell mit Sitz in Baden-Baden, in dem SDR und SWF aufgehen sollten.<sup>9</sup> Das Ergebnis des Gutachtens stieß auf großen Protest bei den jeweiligen Oppositionsparteien, den betroffenen Rundfunkanstalten und den Wirtschaftsverbänden aus dem Raum Stuttgart. Um einer möglichen Auflösung durch eine gesetzlich verordnete Fusion zu entgehen, vereinbarten die Geschäftsleitungen von SDR und SWF mit Zustimmung ihrer Gremien eine Ausweitung der Kooperation. Nachdem ein Rechenfehler im Gutachten bekannt wurde, gaben die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz dem Widerstand schließlich nach und stimmten am 6. März 1990 der Kooperationsvereinbarung zu. Die Fusion schwebte aber von Beginn an wie ein „Damoklesschwert“ über der Kooperation. Das zeigten nicht zuletzt die in der „Gemeinsamen Erklärung“ der beiden Landesregierungen geäußerten Erwartungen an das selbstverantwortete Kooperationsabkommen von SDR und SWF: Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten, Verstärkung des Gewichts von SDR und SWF im ARD-Verband, verbesserte Landesinformation und Landesdarstellung in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowohl im Fernsehen als auch im Hörfunk und Optimierung des Hörfrequenzbestandes von SDR und SWF. Hinzu kamen vor allem Forderungen nach einer wirtschaftlicheren Zusammenarbeit der beiden Sender.<sup>10</sup>

Diese Ziele wurden auch bei der achten Neuauflage der Rundfunkstrukturdiskussion, die schließlich zur Fusion führte, auf die medienpolitische Agenda gesetzt. Neu waren die Argumente für einen Zusammenschluss von SDR und SWF wenige Jahre nach dem gescheiterten Versuch der Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz also nicht.

Warum konnte Ministerpräsident Späth sein Vorhaben nicht durchsetzen? Ein entscheidendes Manko bei der Realisierung des Reformver-

<sup>8</sup> Vgl. Stenert: a.a.O., S. 62-107.

<sup>9</sup> Vgl. McKinsey & Company, Inc.: Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten. Landesregierung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Abschlussbericht vom 27. Oktober 1989.

<sup>10</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten vom 6. März 1990.

suchs war, dass die Regierung Späth die Notwendigkeit einer gravierenden Veränderung der Rundfunkstruktur nicht überzeugend vermitteln konnte.<sup>11</sup> Ohne eine konsequente Prüfung der Vorzüge und Nachteile einer möglichen Rundfunkneugliederung hatte der baden-württembergische Ministerpräsident in seiner Regierungserklärung 1988 eine Reform der Rundfunklandschaft angekündigt. Doch die Landesregierung von Baden-Württemberg zeigte bei der Umsetzung ihres rundfunkpolitischen Projekts kein überzeugendes strategisches Vorgehen. Entscheidend war also nicht, nur einen politischen Impuls zu geben, sondern die Pläne mit einem durchdachten Konzept konsequent umzusetzen. Vermutlich wäre es besser gewesen, zunächst in der Staatskanzlei ein präzises Modellkonzept ausarbeiten zu lassen, um sich dann gut vorbereitet an die Öffentlichkeit zu wenden. Auch hätten die Geschäftsleitungen der betroffenen Anstalten in die Planungen frühzeitig einbezogen werden müssen. Letztlich scheiterte dieser Fusionsversuch an einem inkonsequenten und nicht überzeugenden Politikmanagement.

Doch die nächste Reformdebatte stand bereits in wenigen Jahren wieder an. Im Frühjahr 1995 sollten die Geschäftsleitungen von SDR und SWF den Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz einen Kooperationsbericht vorlegen. Darin sollten sie den Nachweis erbringen, welche Einspareffekte mit der verstärkten Kooperation zu erzielen waren. Vor diesem Hintergrund durfte die Kooperation nicht als erfolgreiche Abwehrmaßnahme der beiden Rundfunkanstalten vor dem „Zugriff“ der Landesregierungen gewertet werden. Sie war vielmehr nur eine Bewährung auf Zeit.

## Zwischenbilanz

Der Rückblick in die Geschichte der Reformbemühungen stützt die These des rundfunkpolitischen Sonderfalls in Südwesten. Die wiederkehrende Reformbereitschaft ist vor allem rundfunkhistorisch mit den ungewöhnlichen Sendegebietsgrenzen zu erklären. Eine vergleichbare Situation findet sich bei keiner anderen Rundfunkanstalt. Vor diesem Hintergrund hat der Südwesten einen Sonderstatus.

<sup>11</sup> Vgl. Peter Voß: *Revolution im Rundfunk. Texte zum Streit um ein öffentliches Gut*. Baden-Baden 2000, S. 165.

## Rundfunkpolitischer Durchbruch

Trotz der besonderen Umstände ist der südwestdeutsche Reformprozess auch als Lehrstück für rundfunkpolitisches Agieren zu werten, das auf andere Anstalten übertragbar ist. Die Begründung für diese These erschließt sich durch die Beantwortung der folgenden Fragen: Warum gelang der rundfunkhistorische Durchbruch in den neunziger Jahren? Was war diesmal anders im Vergleich zu den sieben gescheiterten Versuchen zuvor? Worin bestand der eigentliche Kompromiss, der zur Unterzeichnung des Staatsvertrages über den SWR führte. Als Gründe lassen sich hierfür folgende objektive Faktoren und subjektive Motive der rundfunkpolitischen Akteure anführen.

Der kleinste und zugleich wichtigste gemeinsame Nenner der Verhandlungspartner war ein Motiv, das sich durch alle Neuordnungsdebatten zog: die Stärkung der Landesidentität. Die Unzufriedenheit über die mangelnde Landesberichterstattung in den Programmen von SDR und SWF war das Leitziel der Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie der Intendanten und Gremien von SDR und SWF, die Rundfunkreform diesmal tatsächlich zu realisieren.

Neben diesem programmpolitischen Argument gab es aber auch eine entscheidende neue Komponente im Vergleich zu den früheren Neuordnungsbestrebungen. Schließlich hatten sich die ökonomischen Rahmenbedingungen gravierend verändert. Der Konkurrenzkampf mit den privatwirtschaftlichen Rundfunkanbietern führte in den neunziger Jahren zu einem enormen Anstieg der Produktionskosten, insbesondere im Fernsehen. Die durch den Anstieg der Fernsehproduktionskosten schwierige Finanzlage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde zusätzlich durch den drastischen Einbruch der Werbeeinnahmen forciert.<sup>12</sup> Die Rundfunkneuordnung zielte daher auf eine Bündelung der Kräfte von SDR und SWF ab. Nach den Worten des heutigen SWR-Intendanten Peter Voß war sie Teil der „Überlebensstrategie“<sup>13</sup> des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Südwestdeutschland.

Die Überlegungen zur Zukunftssicherung kamen nicht von ungefähr. Denn Mitte der neunziger Jahre wurde der Fortbestand der ARD in ihrer bisherigen Struktur in Frage gestellt. Im Zentrum der rundfunkpolitischen Forderungen standen vor allem die Reduktion der ARD-Anstalten

<sup>12</sup> Vgl. Jürgen Heinrich: Medienökonomie. Hörfunk und Fernsehen. Opladen 1999, S. 364f.

<sup>13</sup> Peter Voß: Südwest 2000 plus...? 60 Anmerkungen zur Strategie des Südwestrundfunks (SWR). Ein Zwischenbericht. Stuttgart 2001.

und die Abschaffung des ARD-Gemeinschaftsprogramms.<sup>14</sup> Es war absehbar, dass die Umsetzung einer ARD-Strukturreform auch mit Veränderungen der südwestdeutschen Rundfunkanstalten einhergehen würde. Die zuvor aufgekommene Neuordnungsdebatte im Südwesten wurde von der allgemeinen Reformdebatte der ARD überlagert, erhielt aber gerade durch diese eine zusätzliche Dynamik.

Erschwerend kam hinzu, dass die 1990 zwischen SDR und SWF vereinbarte Ausweitung der Kooperation zwar zu wirtschaftlichen Synergieeffekten geführt hatte, allerdings 1995 auch an ihre Grenzen gestoßen war. Weitere Effizienzsteigerungen durch Nutzung von zusätzlichen Synergiepotenzialen waren nicht zu erwarten. Auch die Unzufriedenheit in der täglichen gemeinsamen Programmverantwortung war ausschlaggebend für den Willen zu einer Veränderung des Status quo.<sup>15</sup>

Vor diesem wirtschaftlichen und politischen Hintergrund wurden in den neunziger Jahren unterschiedliche Reformkonzepte zur Veränderung der südwestdeutschen Rundfunktopographie vorgelegt. Im Vergleich zu den früheren Reformansätzen wurden diesmal aber weder eine unabhängige Sachverständigenkommission noch eine Unternehmensberatung mit einem Rundfunkreformgutachten beauftragt. Als erster präsentierte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck am 14. März 1995 einen Mehrstufenplan. SDR, SWF und die beiden anderen südwestdeutschen Sender - Hessischer Rundfunk und Saarländischer Rundfunk - sollten demnach fusionieren.<sup>16</sup> Doch der Plan wurde rasch als nicht ausgereift verworfen.

Im Gegensatz zu dem gescheiterten Fusionsversuch unter Ministerpräsident Späth schalteten sich auch die Intendanten von SDR und SWF mit detaillierten Reformkonzepten in die Debatte ein. SDR-Intendant Hermann Fünfgeld setzte sich zunächst für einen baden-württembergischen Landessender mit Sitz in Stuttgart ein.<sup>17</sup> Sein SWF-Amtskollege

<sup>14</sup> Vgl. Jochen Springer: Die Reform der ARD. Notwendige Reformen zur zukünftigen Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags bei gleichzeitiger Bündelung der Kräfte zur Erzielung von Synergieeffekten. Frankfurt a. M. 2000.

<sup>15</sup> Vgl. Kooperationsvereinbarung zwischen dem Süddeutschen Rundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts, Neckarstraße 230, 7000 Stuttgart 1, und dem Südwestfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts, Hans-Bredow-Straße, 7570 Baden-Baden. Stuttgart, Baden-Baden, 12. Februar 1990.

<sup>16</sup> Vgl. Kurt Beck: Skizzenpapier zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten. In: Manfred Kops/Günter Sieben (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion. Berlin 1996, S. 282-290.

<sup>17</sup> Vgl. Hermann Fünfgeld Ein Zwischenruf zur Neuordnungsdiskussion im Südwesten. Stuttgart 1995. In: Kops/Sieben: a.a.O., S.379-391. Vgl. ferner Hermann Fünfgeld: Programme für Baden-Württemberg. Das Reformkonzept des Süddeutschen Rundfunks. Stuttgart 1996.

Peter Voß plädierte hingegen in seinem vielbeachteten Konzeptpapier „Südwest 2000“ für eine beitrittsoffene Zweiländeranstalt Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit Sitz in Baden-Baden.<sup>18</sup> In schwierigen Verhandlungen versuchten die beiden Intendanten, eine gemeinsame Position zu finden. Anders als bei den sieben gescheiterten Versuchen zuvor verständigten sich die Intendanten von SDR und SWF erstmals auf einen gemeinsamen Vorschlag. Das war der Schlüssel für die Rundfunkreform. Das sogenannte Intendantenpapier, das für eine Zweiländeranstalt mit starken Landesfunkhäusern warb, berücksichtigte früher in der rundfunkpolitischen Diskussion genannte Organisations- und Programmüberlegungen. Es enthielt aber keine Festlegung des Intendantensitzes.<sup>19</sup> Diese Kompromisslösung, in der beide Intendanten von ihren Maximalforderungen Abstand genommen hatten, war die entscheidende Grundlage für die Verhandlungen der Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Das Papier der Intendanten war strategisch gut angelegt. Es zeigte eine gemeinsame Haltung in Grundsatzfragen, ohne bis ins Detail festgelegt zu sein. Dadurch hatten die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine Verhandlungsbasis mit dem notwendigen Gestaltungsspielraum. Denn selbstverständlich wollten sie die Rundfunkreform für sich politisch verbuchen und deshalb aktiv den Neuordnungsprozess gestalten.

Ein wichtiger Faktor für die Einigung war auch die Konstellation der Landesregierungen. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wählten 1996 jeweils neue Landtagsparlamente. In Baden-Württemberg regierte danach eine CDU/FDP-Koalition, in Rheinland-Pfalz eine aus SPD und FDP. Beide Koalitionen hatten ihren Willen zur Rundfunkreform bekundet. Auch war von den großen Oppositionsparteien in den beiden Landtagen - SPD in Baden-Württemberg und CDU in Rheinland-Pfalz - kein Widerstand gegen eine Neugliederung zu erwarten. Es musste nicht aus parteitaktischen Überlegungen prinzipiell gegen das Reformvorhaben der Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gestimmt werden, weil jeweils ein Verhandlungspartner der SPD und der CDU angehörte. Förderlich war zudem, dass die beiden kleineren Koalitionspartner Mitglieder derselben Partei waren. Besser konnten die politischen Voraussetzungen nicht sein.

<sup>18</sup> Peter Voß: Südwest 2000. Zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten. Baden-Baden 1995. In: Kops/Sieben: a.a.O., S. 291-335.

<sup>19</sup> Hermann Fünfgeld/Peter Voß: Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Grundsatzpapier der Intendanten von SDR und SWF vom August 1996. In: Peter Voß: Rundfunk in Bewegung. Baden-Baden 1998, S. 47-53.

Auch wenn die politischen Rahmenbedingungen gut waren – die Verhandlungen gestalteten sich keineswegs einfach. Im Gegenteil: Die zwischen Oktober 1996 und Mai 1997 geführten Verhandlungen hätten bis zuletzt scheitern können. Der Staatsvertrag, der am 31. Mai 1997 in Mainz ratifiziert wurde, war Ergebnis eines politischen Kompromisses.<sup>20</sup> Die Aushandlung eines fairen Standortausgleichs war für die Einigung ausschlaggebend. Neben der Zusammensetzung der Gremien war dieser Punkt der sensibelste in den Verhandlungen zwischen den Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Der politische Kompromiss wurde erzielt, indem Baden-Baden den Zuschlag für die Produktion der gemeinsamen Länderprogramme, Stuttgart den Sitz für die prestigeträchtige Intendanz und Mainz eine Aufwertung durch Ansiedlung zahlreicher Redaktionen und rund 130 zusätzliche Arbeitsplätze aus Baden-Württemberg erhielt. Die Errichtung von Landessendern in Stuttgart und Mainz war ebenfalls ein zentraler Bestandteil des politischen Einigungsprozesses. Vor allem der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Beck setzte sich für eine starke Stellung der Landessender-Direktoren in der SWR-Organisation ein. Es war unwahrscheinlich, dass Mainz den Zuschlag für die Intendanz erhalten könnte. Umso wichtiger war es der rheinland-pfälzischen Landesregierung, das Landesfunkhaus in Mainz zu einem mit zahlreichen Kompetenzen ausgestatteten Landessender aufzuwerten.

Ein weiterer wichtiger Punkt für die politische Verständigung war, dass ein Kompromiss über die Zusammensetzung des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats sowie der Landesrundfunkräte auf der Grundlage des ungleichen Gebührenaufkommens – Baden-Württemberg stellt rund 70 Prozent des Gebührenaufkommens – gefunden werden konnte.<sup>21</sup>

Die Gründung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist das Verdienst mehrerer rundfunkpolitischer Akteure, die die Umsetzung dieses Projekts aus unterschiedlichen Motiven forcierten. Für den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel war das primäre Ziel der Rundfunkreform, die integrationshemmende Aufteilung des Landes Baden-Württemberg in zwei Sendebiete zu überwinden. Seine Priorität galt einem einheitlichen Landessender. Doch weil er für dieses Vorhaben keine Mehrheit innerhalb seiner eigenen CDU-Fraktion besaß, setzte er zusammen mit Rheinland-Pfalz auf eine gemeinsame Zweiländeranstalt mit starken Landessendern. Er wollte einen Landessender und erhielt ihn

<sup>20</sup> Vgl. Norbert Flechsig (Hrsg.): SWR-Staatsvertrag. Kommentar. Baden-Baden 1997.

<sup>21</sup> Vgl. Ute Stenert: Aus zwei mach eins. In: Print. Die Mitarbeiterzeitung des SWR. Februar-März 2004, S. 12-13.

unter einer gemeinsamen Dachkonstruktion mit Rheinland-Pfalz. Ministerpräsident Kurt Beck sah in der Rundfunkreform die Möglichkeit, eine Ausweitung der Landesberichterstattung für Rheinland-Pfalz durchzusetzen. Außerdem versprach er sich eine redaktionelle und personelle Aufwertung des Standorts Mainz. Vermutlich war noch ein anderes, persönliches Motiv des Ministerpräsidenten wichtig. Dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten kam es wahrscheinlich auch darauf an zu beweisen, dass er eine Rundfunkreform über Parteigrenzen hinweg (mit-)bewirken konnte. An diesem Nachweis musste ihm als Vorsitzendem der Rundfunkkommission der Länder liegen. Schließlich war es nicht immer unstrittig, dass stets der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz den Vorsitz dieser Kommission erhielt.

Auch die Intendanten des SDR und des SWF hatten gute Gründe, sich für eine Veränderung der südwestdeutschen Rundfunklandschaft zu engagieren. SDR-Intendant Fünfgeld setzte sich zunächst für einen baden-württembergischen Landessender ein. Als er erkannte, dass für dieses Ziel keine politische Mehrheit zu gewinnen war, handelte er mit Intendant Voß eine gemeinsame Position aus. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Veränderung bewog ihn, mit dem SWF-Intendanten ein gemeinsames Konzeptpapier für eine Zweiländeranstalt auszuarbeiten. Das Festhalten an der Landessender-Lösung wäre für ihn einfacher gewesen, da er in dieser Frage den Rückhalt der Gremien und der Belegschaft des SDR hatte. Doch unter den gegebenen wirtschaftlichen und programmlichen Sachzwängen lenkte er ein und ebnete damit den Weg für eine realisierbare Rundfunkreform. Für den SDR-Intendanten, dessen Pensionierung in wenigen Jahren bevorstand, bedeutete dies persönlich aber auch die Aussicht, als wichtiger Akteur in die Geschichte der Rundfunkreform einzugehen. Der Altersunterschied von Fünfgeld zu seinem zehn Jahre jüngeren SWF-Kollegen Voß dürfte zudem ein für die Verständigung förderlicher Faktor gewesen sein, denn eine Konkurrenz um den Posten des Gründungsintendanten war zwischen den beiden nicht zu erwarten. Es war nicht davon auszugehen, dass Intendant Fünfgeld für das Amt des Intendanten der neuen Anstalt kandidieren würde. In diesem Bewusstsein muss auch SWF-Intendant Voß als treibende Kraft der Fusion von SDR und SWF seine Vorstellungen von einer Rundfunkreform entwickelt haben. Mit Zielstrebigkeit trieb er das Projekt Zweiländeranstalt voran und verband dabei sachliche Notwendigkeit und persönliche Ambitionen. Bevor sich Voß in die Diskussion einschaltete, wurden vorrangig zwei andere Modelle diskutiert. Beide hätten sich zu Lasten des SWF und seines Intendanten ausgewirkt.

In dem vom rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Beck vorgeschlagenen Plan (Verbund von HR, SDR, SR und SWF) wäre der SWF

zum kleinen Landessender für Rheinland-Pfalz geschrumpft. Einen entscheidenden Einfluss auf die Wahl der Führungsspitze hätten dann vermutlich die drei sozialdemokratischen Ministerpräsidenten im Saarland, in Hessen und in Rheinland-Pfalz gehabt. Diese Konstellation war für das CDU-Mitglied Voß wenig aussichtsreich. Bei der zweiten Lösung, Errichtung eines Landessenders für ganz Baden-Württemberg, hätte Voß nach der Pensionierung Fünfgelds durchaus Intendant werden können. Doch diese Rundfunkanstalt wäre ohne das Gebührenaufkommen von Rheinland-Pfalz kaum größer als der SWF gewesen. So ergriff Intendant Voß im Frühjahr 1995 mit der Vorlage von Südwest 2000 die Initiative und verbreitete offensiv seinen Modellvorschlag einer Zweiländeranstalt für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Mit diesem Vorschlag konnte hinsichtlich des Gebührenaufkommens in Südwestdeutschland die zweitgrößte ARD-Rundfunkanstalt nach dem WDR entstehen, deren Leitung der SWF-Intendant anstrebte.

### **Fusion von SDR und SWF – Vorbild für weitere ARD-Reformen?**

Mit dem politischen Kraftakt der Gründung des SWR wollten die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über die regionalen Grenzen hinweg ein rundfunkpolitisches Signal setzen. So hielten die Ministerpräsidenten Beck und Teufel in der Gemeinsamen Protokollerklärung zum SWR-Staatsvertrag fest, dass eines der Ziele der Fusion von SDR und SWF sei, einen „Beitrag zur notwendigen ARD-Strukturreform zu leisten“.<sup>22</sup>

Ob die 1998 realisierte Fusion von SDR und SWF eine Vorbildfunktion für weitere Reformen innerhalb der ARD haben kann, soll deshalb abschließend diskutiert werden.<sup>23</sup> Denn mittelfristig sind nach der Fusion von Sender Freies Berlin (SFB) und Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg (ORB) zum Rundfunk Berlin Brandenburg (RBB) hinaus weitere Fusionen zu erwarten. Schließlich gibt es noch mit Radio Bremen (RB) und dem Saarländischen Rundfunk (SR) weiterhin zwei öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, die auf den ARD-Finanzausgleich angewiesen sind.

Die Fusion von SDR und SWF zum SWR entsprach der politischen

<sup>22</sup> Gemeinsame Protokollerklärung zum SWR-Staatsvertrag vom 15. April 1997 in der Fassung der Unterzeichnung vom 31. Mai 1997. In: Flechsig: a.a.O., S. 48.

<sup>23</sup> Vgl. ausführlich Frank Scherer: Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk und die ARD-Reform. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 42. Jg. 1998, Nr. 1, S. 8-19.

Forderung, die Anzahl der ARD-Anstalten zu reduzieren. Aus zwei, gemessen am Gebührenaufkommen, mittleren Rundfunkanstalten wurde eine große Einheit geschaffen, die Modellcharakter für weitere Zusammenschlüsse haben kann. Denn eines der Leitziele der Fusion war eine stärkere Präsenz des Südwestens in der ARD durch eine Bündelung der finanziellen Ressourcen und der redaktionellen Kompetenzen von SDR und SWF.<sup>24</sup> Ist dieses Ziel erreicht worden? Welche Bedeutung hat der SWR innerhalb der ARD?

Mit Blick auf die Beteiligungen am Gemeinschaftsprogramm rangiert der SWR jetzt nach dem WDR auf dem zweiten Platz. Vor der Fusion lag der SWF auf dem fünften Platz und der SDR auf dem sechsten Platz in der ARD-Rankingliste. Durch die Fusion ist es gelungen, wesentlich deutlicher als zuvor das Profil der ARD mit Programmanteilen aus dem Südwesten mit zu gestalten. Der SWR steuert heute mehr als seine vertraglich vereinbarten 17,5 Prozent zum Gemeinschaftsprogramm bei. Eine wichtige Zielsetzung des Reformvorhabens konnte damit realisiert werden. Dieses Ergebnis kann Antrieb für weitere Fusionen geben.

Zu den Hauptzielen der Neugliederung gehörte auch die Stärkung der Landesidentität in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz durch Errichtung landesbezogener, einheitlicher Programmstrukturen und eine Ausweitung der Landesberichterstattung. Die rundfunkpolitische Vorgabe der Stärkung der Landesidentität hat der SWR über die Institutionalisierung der Landessender in Mainz und in Stuttgart und die eingerichteten Regionalstrukturen umgesetzt. Die Verstärkung der Regionalisierung im Hörfunk und im Dritten Fernsehprogramm (durch die in der Gemeinsamen Protokollerklärung vorgeschriebene Erhöhung des Anteils der Landesberichterstattung von zuvor 15 auf mindestens 30 Prozent) ist für den SWR als Mehrländeranstalt mit so verschiedenen Regionen von besonderer Notwendigkeit, um den Rezipienten in dem großen Sendegebiet mit seinen unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Traditionen entsprechen zu können. Die Stärkung der Landesidentität muss auch bei weiteren Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oberste Priorität haben. Hier kann der SWR ein positives Beispiel setzen.

Diese Vorbildfunktion gilt allerdings nicht für alle Regelungen des SWR-Staatsvertrages.<sup>25</sup> So hat die Zusammensetzung der Gremien mit einem recht großen Anteil von staatlich-politischen Vertretern, insbesondere im Verwaltungsrat, keinen Modellcharakter für weitere Reformen. Immerhin vertreten 20 Prozent der Rundfunkratsmitglieder die bei-

<sup>24</sup> Peter Voß (2001): a.a.O., S. 12.

<sup>25</sup> Vgl. Frank Fechner: Der neue SWR-Staatsvertrag auf dem Prüfstand der Rundfunkfreiheit. In: Neue Juristische Wochenzeitschrift, 50. Jg. 1997, Nr. 48, S. 3211-3215.

den Landtage bzw. die Landesregierungen. Im Verwaltungsrat sind die „Mehrheitsanteile“ der staats- und politiknahen Mitglieder im Vergleich zum Rundfunkrat wesentlich problematischer. Dort beträgt der Anteil staatlich-politischer Entsandter rund 47 Prozent. Die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz haben bei der Ausgestaltung des Staatsvertrages in diesem Punkt die Grenzen des verfassungsrechtlich Legitimen weitgehend ausgeschöpft.<sup>26</sup> Die hohe Staatsquote in den SWR-Gremien ist als politischer Preis zu interpretieren. Nicht nur wegen der hohen „Staatsbank“ ist die Zusammensetzung der SWR-Gremien kritisch zu beurteilen. Für ein effektives Arbeiten ist zudem die Anzahl der Mitglieder im Rundfunkrat nicht funktional. Mit 74 Vertreterinnen und Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen wurde der größte Rundfunkrat der ARD gebildet.

Und wie steht es um die Repräsentanz der beiden großen Kirchen im Rundfunkrat des SWR? Welche Bedeutung wird den Entsandten der Kirchen im Vergleich zu den Vorgängeranstalten SDR und SWF eingeräumt? Nach § 14 des SWR-Staatsvertrages darf die Evangelische Kirche zwei Mitglieder aus Baden-Württemberg und einen Vertreter aus Rheinland-Pfalz entsenden. Diese Verteilung gilt ebenfalls für die Vertreter der Katholischen Kirche im Rundfunkrat des SWR. Für die beiden großen Kirchen bedeutet diese Aufteilung einen Stimmenverlust im Rundfunkrat im Vergleich zu den Vorgängeranstalten. In der Summe kamen Vertreter der Katholischen Kirche bei SDR und SWF auf jeweils vier Stimmen. Für Entsandte der Evangelischen Kirche galt ebenfalls dieser Verteilschlüssel. Noch im Vorfeld der Unterzeichnung des Staatsvertrages über den SWR bekundete daher der Rundfunkratsvorsitzende des SWF, Hans Lambert, seine Unzufriedenheit über die Berücksichtigung der beiden großen Kirchen im Aufsichtsgremium des neuen Senders. In einem Schreiben an Ministerpräsident Kurt Beck vom 17. April 1997 konstatierte er: „Was die Zusammensetzung der Mitglieder des Rundfunkrates aus dem Land Rheinland-Pfalz betrifft, bedauere ich sehr, dass die Kirchen als gesellschaftlich relevante Großgruppe (...) eine Reduzierung gegenüber der bisherigen Regelung erfahren haben, obwohl von Rheinland-Pfalz nur zwei Mitglieder weniger in den neuen Rundfunkrat entsandt werden als bisher in den Rundfunkrat des Südwestfunks.“<sup>27</sup> Ministerpräsident Beck warb in seinem Antwortschreiben an den Rundfunkratsvorsitzenden um Verständnis. Aufgrund der unterschiedlichen zu berücksichtigenden Interessen sei eine Reduktion der

<sup>26</sup> Vgl. Frank Oppermann: Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR) und die Rundfunkfreiheit des künftigen SWR. Rechtsgutachten. Tübingen 1997.

<sup>27</sup> Historisches Archiv Südwestrundfunk, Stuttgart. 00101. O. Nr. Akte IX.

Kirchenvertreter zugunsten einer Öffnung für Entsandte weiterer gesellschaftlich wichtiger Gruppen in den SWR-Rundfunkrat erforderlich gewesen.<sup>28</sup>

Nicht nur die Zusammensetzung der SWR-Gremien bedarf eines kritischen Blickes. Auch die im SWR-Staatsvertrag vorgenommene Festlegung der Programmanzahl (vier Hörfunkangebote) und ihrer inhaltlichen Programmbeschreibung (einschließlich der Musikfarbe) ist unter dem Aspekt der Rundfunkfreiheit nicht modellhaft. Selbst die zugestandene Programmiererweiterung unter Staatsvertragsvorbehalt kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese beiden Ausprägungen des Staatsvertrages der Programmautonomie und der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegenwirken.

Bei künftigen Fusionen sollte auf eine exponierte Stellung der Landesenderdirektoren mit weitreichenden Kompetenzen verzichtet werden. Der SWR gleicht einer Konstruktion aus zwei getrennten Sendern in einer Einheit: So gibt es im SWR neben der Zentrale in Stuttgart einen Landessender für Baden-Württemberg und einen Landessender für Rheinland-Pfalz. Die Stärkung der Landessender in der Zweiländeranstalt geht mit einer Schwächung der Zentrale einher. Die staatsvertragliche Vorgabe der Aufteilung der Geschäftsleitung auf die drei Standorte potenziert Zentrifugaltendenzen. Die Ausbalancierung der Standortinteressen und die damit einhergehende Aufteilung der Geschäftsleitung auf Stuttgart, Baden-Baden und Mainz waren politisch unumgänglich. Unternehmenspolitische und sachliche Überlegungen hingegen sprechen gegen die Organisationsstruktur, weil sie ein strukturelles Konfliktpotential impliziert. Dieses Konfliktpotenzial ist als Schwächung der gesamten Rundfunkanstalt zu werten.

Die Zusammenführung von SDR und SWF hat auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeitsoptimierung, z. B. durch den Abbau von Doppelstrukturen, und der damit einhergehenden Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nur einen bedingten Modellcharakter. Grund für die Einschränkung ist die Aufteilung der Rundfunkanstalt auf drei Standorte. Die gefundene Lösung widerspricht dem Prinzip einer wirtschaftlich effizienten Unternehmensstruktur.<sup>29</sup>

Ein wichtiges Ziel der ARD-Reform, den ARD-Finanzausgleich obsolet

<sup>28</sup> Vgl. Historisches Archiv Südwestrundfunk, Stuttgart. 00101. O. Nr. Akte IX.

<sup>29</sup> Rechnungshof Baden-Württemberg/Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Mitteilung über die gemeinsame Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks (SWR) durch die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den SWR beteiligten Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Prüfungsmittteilung vom Oktober 2001.

werden zu lassen, wurde mit der Rundfunkneugliederung im Südwesten nicht umgesetzt. Der vom Finanzausgleich profitierende SR ist weiterhin selbständig, während sich mit dem SDR und dem SWF zwei „gebende“ Rundfunkanstalten zusammengeschlossen haben. Mittelfristig wird es weitere Veränderungen geben. Davon dürfte nicht nur der SR, sondern auch der RB betroffen sein.<sup>30</sup> Schließlich könnten beide Sendeanstalten ohne die kräftige Finanzspritze aus dem ARD-Finanzausgleich nicht existieren. Beiden Anstalten ist geraten, schon frühzeitig durch eine besonnene Rundfunkpolitik zu agieren. Denn die aufgeregte Diskussion der letzten Monate um eine Anpassung der Rundfunkgebühren hat gezeigt, dass die Politik weiterhin Umstrukturierungen im Rundfunk fordert.

### **Der SWR auf gutem Weg – eine aktuelle Bestandsaufnahme**

Das Beispiel der Fusion von SDR und SWF zum SWR belegt, dass sich eine strategisch gut vorbereitete Rundfunkpolitik lohnt. Das wird vor allem bei einem Vergleich mit dem Osten deutlich. Während der neu gegründete RBB gegenwärtig große Schwierigkeiten bei der inneren und äußeren Positionierung hat, ist der Rundfunk im Südwesten heute recht gut aufgestellt. Der Grund: rechtzeitige Reformen, solide Finanzpolitik und fortlaufende Programmoptimierung. So steht der SWR heute besser da als seine Vorgängeranstalten. Der Rundfunk im Südwesten hat ein viel deutlicheres Programmprofil als noch zu Zeiten von SDR und SWF. Die Entwicklung im Südwest Fernsehen verläuft seit den Reformmaßnahmen vor einem Jahr positiv.

Noch besser sieht es im Radiobereich aus. Jeden Tag schalten bundesweit 6,3 Millionen Hörer die SWR-Programme ein. SWR 3 ist sogar mit täglich mehr als drei Millionen Hörern das beliebteste Radioprogramm in Deutschland. Und DasDing, ein digitales Jugendradio, erreicht täglich 160 000 Hörerinnen und Hörer. Schließlich gibt es noch ein ebenfalls digitales Informations- und Kulturprogramm, dass vor einem Jahr an den Start ging. Bis der RBB erste Erfolge verbuchen kann, wird er wohl deutlich mehr Zeit als der SWR benötigen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass es bei der Fusion von SDR und SWF eine bessere Ausgangslage gab. Denn schließlich waren bereits vor der Gründung der neuen Rundfunkanstalt die wichtigsten Essentials abgeklärt. Dadurch verblieb weniger Raum für Verteilungskämpfe. So war z. B. bereits vor der Fusion entschieden worden, dass aus Mainz - und nicht aus Baden-Baden oder Stuttgart - das wichtige Polit-Magazin „Report“ gesendet wird.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Vgl. SWR und SR rücken zusammen. In: textintern 2004, Nr. 56, S. 1.

<sup>31</sup> Vgl. Gangloff: a.a.O., S. 34-35, hier S. 35.

## Fazit

Die Initiative für den Reformprozess des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ging Mitte der neunziger Jahre von Südwestdeutschland aus. Mit der Fusion von SDR und SWF zum SWR wurde ein wichtiger Beitrag für die ARD-Reform geleistet. Die Zusammenführung der beiden Anstalten hatte und hat eine Signalwirkung für weitere Veränderungen. Dies gilt sowohl für die positiv erzielten Effekte, als auch für die mit der Fusion neu entstandenen Problemfelder. Denn schließlich hat der SWR-Staatsvertrag eine Tendenz zu mehr Staatseinfluss, zu mehr Regelungsdichte und zu weniger Liberalität.<sup>32</sup> Uneingeschränkt positiv und als nachahmenswert ist hingegen die Bereitschaft für den Reformwillen und die Suche nach einer Kompromisslösung zur Neugliederung der Rundfunklandschaft zu werten.

Vor diesem Hintergrund ist die Fusion im Südwesten mehr als ein rundfunkhistorischer Sonderfall, sondern ein Lehrstück rundfunkpolitischen Handelns.<sup>33</sup> Denn bereits im Vorfeld der Gründung des SWR waren - im Gegensatz zur Fusion von ORB und SFB - wesentliche Punkte (z.B. Aufteilung der Programmverantwortung) abgeklärt. Das ist das Verdienst der Intendanten Voß und Fünfgeld. Sie überzeugten durch kluge und vorausschauende Rundfunkpolitik. Und die Ministerpräsidenten Beck und Teufel waren gut beraten, diese Vorarbeit nicht zu verspielen, sondern sie für sich (rundfunk-)politisch zu nutzen.

<sup>32</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des früheren ARD-Intendanten Udo Reiter. In: epd 1997, Nr. 37-38, S. 10.

<sup>33</sup> Vgl. Ute Stenert: Medialer Musterschüler. In: Rheinischer Merkur 2003, Nr. 35, S. 30.