

# Verwaltungsrechtler Schoch: „Dringend angezeigt ist ein Moratorium“

BZ-INTERVIEW mit dem Freiburger Verwaltungsrechtler Friedrich Schoch über die SWR-Orchesterfusionspläne.

Ist es nur die Stille vor dem Sturm? Dabei geht die Debatte um die Zukunft der SWR-Orchester in eine wichtige Phase. Beratungen stehen an: am 14. Juli im Wissenschaftsausschuss des Stuttgarter Landtags und beim SWR-Hörfunkausschuss; am 15. Juni beim Verwaltungsrat und am 29. Juni beim Rundfunkrat des Senders. Der Freiburger Jurist Friedrich Schoch hat gerade in einer bei epd-Medien erschienenen Publikation versucht, die Thematik einer nüchternen und sachorientierten Analyse zu unterziehen. Mit interessanten Einsichten. Alexander Dick sprach mit ihm.

**BZ:** Herr Schoch, die Debatte um die Zukunft der beiden großen SWR-Orchester in Stuttgart und Freiburg scheint festgefahren. Woran liegt es?

**Friedrich Schoch:** Verantwortliche des SWR – Intendant und Hörfunkdirektor – gehen von einem "Sparzwang" aus; bis zum Jahr 2020 müssten etwa 166 Millionen Euro beim SWR eingespart werden. Auf der anderen Seite sprechen Kritiker der Sparpläne von einem "zerstörerischen Vorgehen" gegenüber unserer Kultur. Unter Hinweis auf die – angeblichen – Sparzwänge des Senders, von denen auch die Orchester nicht ausgenommen werden könnten, hat der SWR-Intendant eine Fusion der Orchester in Freiburg und Stuttgart als die aus seiner Sicht überzeugendste Lösung ausgegeben. Hierauf reagieren Künstler und Kulturkritiker mit Empörung. Wenn ökonomisch motivierte Überlegungen und künstlerisch begründete Einwände aufeinanderprallen, wird auf unterschiedlichen Ebenen argumentiert, so dass die Diskussion in der Sackgasse landet.

**BZ:** Muss man die Argumentation des Senders nicht ernst nehmen, wenn dieser vor dem Hintergrund eines selbst prognostizierten Rückgangs der Gebühren für ein "starkes großes Orchester" wirbt an Stelle zweier immer kleiner gesparter Klangkörper?

**Schoch:** Die Argumentation des SWR muss schon deshalb ernst genommen werden, weil sie zur Abschaffung zweier bedeutender Klangkörper führen könnte. Nichts anderes bedeutete die Fusion. Der Verlust der Orchester in Freiburg und Stuttgart wäre zudem irreversibel. Dies sollte jedem die Ernsthaftigkeit anstehender Entscheidungen deutlich machen.

Das Problem liegt aber tiefer. Eine seriöse Diskussion darf die vom SWR gesetzten Prämissen nicht einfach akzeptieren. Im Gegenteil, sie müssen hinterfragt werden; und dies mindestens aus zwei Gründen. Zum einen sind die finanziellen Grundannahmen des SWR zweifelhaft. Ob die behauptete finanzielle Lücke bis 2020 überhaupt eintritt, ist nicht gesichert. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geht in ihrem 18. Bericht vom Dezember 2011 von ganz anderen Annahmen aus, nämlich von einer günstigen Ertragsentwicklung auch in der kommenden Periode 2013 bis 2016, und zwar trotz der Umstellung des Finanzierungssystems beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum 1. Januar 2013. Die ökonomischen Annahmen des SWR haben also keine verlässliche Grundlage. Zum anderen ist es eine durch nichts belegte Behauptung, wenn gesagt wird, durch die Fusion der Orchester in Freiburg und Stuttgart entstehe ein "starkes großes Orchester", das national und international "die erste Geige" spiele. Auf welcher künstlerischen

Sachkompetenz basiert eine solche These des SWR-Intendanten?

**BZ:** Der SWR argumentiert, die Orchester bei der Spardebatte nicht mehr außen vor halten zu können? Warum eigentlich? Gibt es eine rechtliche Verpflichtung, Sparvorgaben auf alle Abteilungen gleichmäßig auszuwälzen?

**Schoch:** Eine rechtliche Verpflichtung, senderinterne Sparziele allen Ressorts gleichmäßig aufzuerlegen, gibt es nicht. Es handelt sich dabei um autonome Entscheidungen der Organe des SWR. Es könnte auch entschieden werden, den Kulturauftrag ernster zu nehmen und diesen Bereich innerhalb des Senders zu stärken. Es geht schlicht um die Setzung von Prioritäten.

Im Übrigen hat der SWR, wie die ARD insgesamt, kein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist bei Gebühreneinnahmen von etwa 7,5 Milliarden Euro jährlich (SWR: über eine Milliarde Euro) wahrscheinlich der finanziell am besten ausgestattete Rundfunk weltweit. Das begrüße ich. Die KEF hat das Ausgabenproblem der Sender in ihrem Bericht vom Dezember 2011 klar herausgearbeitet: Es liegt vor allem an den stark steigenden Ausgaben für den Erwerb von Sportrechten. Ich weiß, dass darüber nicht gerne gesprochen wird. Der Hinweis sei jedoch erlaubt, dass insoweit das rechte Maß verloren gegangen sein könnte.

**BZ:** Die ausgearbeiteten Sparvorschläge stammen von einer Münchner Unternehmensberatung. Ist es notwendig, eine solche zur Entscheidungsfindung hinzuzuziehen, zumal wenn es Landesrechnungshöfe gibt, die der Haushaltsführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelmäßig ein Zeugnis ausstellen?

**Schoch:** Nach dem SWR-Staatsvertrag obliegt die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des SWR den Rechnungshöfen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Auf Ersuchen des Landtags oder der Regierung eines dieser Länder können sich die Rechnungshöfe auch gutachtlich zu Fragen äußern, die für die Beurteilung der Wirtschafts- und Finanzlage des SWR von Bedeutung sind. In einem Sonderbericht vom 17. November 2008 haben sich die Rechnungshöfe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des SWR für den Zeitraum 2003 bis 2006 geäußert. Der Bericht fiel aber nicht nur schmeichelhaft aus. Teil I ist veröffentlicht; Teil II (zu Reise-, Repräsentations- und Bewirtungsaufwendungen) ist als vertraulich eingestuft und den Gremienvorsitzenden sowie dem Intendanten übermittelt worden. Nichts spricht dagegen, die Rechnungshöfe um eine erneute Prüfung zu ersuchen.

Die Beauftragung einer privaten Unternehmensberatung durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist aus mehreren Gründen riskant. Wer jemals Expertisen derartiger Berater studiert hat, der weiß, dass der Blick der Experten weitgehend auf eine ökonomische Rationalität verkürzt ist; der SWR ist jedoch nach dem SWR-Staatsvertrag als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts ausgewiesen. Sodann wird von privaten Unternehmensberatungen gemeinhin nur erfasst, was sich in Zahlen abbilden lässt; qualitative, ökonomisch nur schwer greifbare Aspekte bleiben da leicht auf der Strecke.

Schließlich kommt es für eine Bewertung der Ergebnisse der Unternehmensberatung entscheidend auf die Formulierung des Auftrags, der einzelnen Fragen und Vorgaben des Auftraggebers an; da diese Umstände nicht bekannt sind, sollte der SWR insoweit Transparenz herstellen.

**BZ:** Wie beurteilen Sie als Verwaltungs- und Medienrechtler die Position des SWR im

Hinblick auf seinen Kulturauftrag? Wie lässt sich bemessen, inwieweit er diesem ausreichend gerecht wird?

**Schoch:** Die Rechtslage ist im Ausgangspunkt klar: Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird vom Bundesverfassungsgericht ein "klassischer Funktionsauftrag" zugewiesen; Stichworte dazu sind "Information" (einschließlich Meinungs- und Willensbildung), "Unterhaltung" und "Kultur". Der SWR-Staatsvertrag verpflichtet den Sender auf "Information und Bildung", "Beratung und Unterhaltung", und schließlich hat der SWR "dem kulturellen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders zu entsprechen". Dem SWR ist also ein spezifischer Kulturauftrag auferlegt. Der Sender sollte darlegen, wie sich die Anteile der einzelnen Bereiche im Laufe der Jahre entwickelt haben. Dann hätten wir eine Grundlage, um zu beurteilen, ob und wie dem Kulturauftrag entsprochen worden ist.

**BZ:** Was tut Ihrer Ansicht nach im Augenblick am meisten Not, um irreversible Entscheidungen zu vermeiden? Und wie sollte eine weitere Vorgehensweise aussehen?

**Schoch:** Dringend angezeigt ist ein Moratorium. Die Angelegenheit ist schon wegen der ungesicherten ökonomischen Annahmen in keiner Weise entscheidungsreif. Ein Zeitdruck besteht nicht; die vom Sender geplanten Einsparungen sollen erst 2016 wirksam werden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu verantworten, in absehbarer Zeit irreversible Fakten zu schaffen. Was spricht denn dagegen, den nächsten KEF-Bericht abzuwarten, um eine solide Basis für Zukunftsplanungen ab 2016 zu erhalten?

**BZ:** Was würden Sie als Verwaltungsrechtler den Mitgliedern des Verwaltungs- und auch des Rundfunkrates für ihre Entscheidung mit auf den Weg geben?

Schoch: Nach dem SWR-Staatsvertrag haben die Mitglieder des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten; in ihrer Amtsführung sind die Mitglieder der Gremien an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Von dieser Unabhängigkeit sollten Rundfunkrat und Verwaltungsrat Gebrauch machen. Schon wegen der erwähnten drohenden irreversiblen Fakten sollten die Gremienmitglieder das Gespräch mit der interessierten Öffentlichkeit suchen und sich selbstständig ein Urteil bilden. Nichts hindert die Gremien daran, in der Angelegenheit ein eigenes Konzept zu entwickeln.

## **ZUR PERSON: FRIEDRICH SCHOCH**

Der Jurist, Jahrgang 1952, ist seit 1992 Professor an der Universität Freiburg und Direktor des Instituts für Öffentliches Recht. Seit 1998 ist er zudem Richter im Nebenamt am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim. Zu seinen Hauptforschungsgebieten gehören Verfassungs- und Verwaltungsrecht, die Europäisierung des internationalen Rechts sowie das Informations- und Medienrecht.