

AUFSÄTZE

„Ausgewogenheit, Sachlichkeit“ durch Rechtsaufsicht?

Medienfreiheit zwischen staatlicher und privater Macht (1)

Martin Stock

I. „Aufsicht – ominöses Wort!“ Mit solcher Beklommenheit hat es eine kürzlich erschienene Untersuchung über Rechtsfragen der staatlichen Rundfunkaufsicht zu tun. (2) Der Autor – der das Thema als erster monographisch behandelt hat – vermerkt ein verbreitetes Mißvergnügen: Exekutivischen Aufsichtsmaßnahmen gegenüber dem Rundfunk, vor allem Maßnahmen im Programmbereich, haften immer „der Makel eines obrigkeitlichen Eingriffs in den Prozeß der freien Meinungsbildung“ an. (3) So kann er denn auch die Staatspraxis der Jahre bis um 1970 dahin resümieren, Aufsichtsmaßnahmen seien eine ganz seltene Ausnahmeerscheinung geblieben. (4)

1. Solcher Zurückhaltung der älteren Praxis stehen allerdings zahlreiche in die gleiche Entwicklungsphase fallende staatsvertragliche und gesetzgeberische Aktivitäten gegenüber. Nachdem der entgegenstehende rundfunkpolitische Einfluß der Besatzungsmächte geschwunden war, haben sich die Länder für die Mehrzahl der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten und für das ZDF ein Aufsichtsinstrumentarium geschaffen. (5) Nimmt man die zeitgenössische verfassungs- und verwaltungsrechtliche Diskussion hinzu, wie sie *Berendes* aufgearbeitet hat, und stellt man in Rechnung, daß sich dort schon bisweilen ein grobschlächtiger, durchaus medienfremder „Etatismus“ (6) bemerkbar gemacht hat, (7) dann verstärkt sich der Eindruck: Hier hat es sich gewissermaßen um eine Latenzphase gehandelt. In ihr ist allmählich und unauffällig ein Eingriffspotential entstanden, dessen Gefährlichkeit dann im Zeichen der gesteigerten Politisierungen seit den späten sechziger Jahren genauer erkennbar wurde. Anfang 1973 konstatiert *Berendes* „in zunehmendem Maße eine Atmosphäre, die dem Abbau der insofern noch bestehenden Hemmungen Vorschub leisten und einem zwangloseren Gebrauch von den Möglichkeiten der staatlichen Aufsicht den Weg bereiten könnte“. (8) Das ist eine Prophezeiung, welche jetzt in größerem Umfang einzutreffen scheint.

Westdeutsche Landesregierungen beschäftigen sich neuerdings zunehmend „zwanglos“ mit dem Instrumentarium der Rundfunkaufsicht, zumal als unmittelbarer Programmaufsicht. Mit diesem Thema könnten es daraufhin auch die Anstalten mehr als bisher zu tun bekommen. Zugleich ruft es parlamentarische Interpellationen, warnende Zeitungskommentare und juristische Stellungnahmen von wachsender Anzahl und Intensität hervor und kommt auch schon auf den Tisch von Verwaltungsgerichten.

2. Als aktuelles Beispiel seien Vorgänge im Bereich des *Norddeutschen Rundfunks* angeführt. Der neue niedersächsische Ministerpräsident Dr. *Albrecht* erklärte im März 1976 auf einer CDU-Versammlung, seine Regierung werde sich bemühen, „die Objektivität der Berichterstattung im Norddeutschen Rundfunk wiederherzustellen“. (9) Vor dem Landtag erläuterte er diese Äußerung dahin, durch die Programmgrundsätze des § 4 NDR-Vertrag werde den programmrechtlichen Verfassungsgeboten Rechnung getragen, wie sie das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz hergeleitet habe. (10) Die Einhaltung dieser Grundsätze überwache nach § 14 Abs. 3 NDR-Vertrag „zunächst“ der Verwaltungsrat des NDR. Wenn er dieser Pflicht nicht nachkomme, sei es Aufgabe der Regierungen der vertragschließenden Länder, „im Wege der Rechtsaufsicht die Beachtung der gesetzlichen Sende-grundsätze durchzusetzen“; (11) dazu sei seine Regierung „entschlossen“. – Diese Ankündigung bekommt Farbe, wenn man eine Reihe von Initiativen der Landesregierung von Schleswig-Holstein (12) dazunimmt:

Ende März 1976 wandte sich der Leiter der Presse- und Informationsstelle dieser Landesregierung, Staatssekretär Dr. *Rathke*, brieflich an den Intendanten des NDR und führte mit Argumenten, die bestimmte Einzelkomponenten der redaktionellen Entscheidungspraxis und in diesem Zusammenhang auch den in der Sendung in Erscheinung getretenen individuellen *Meinungsfaktor* betrafen, (13) Beschwerde über einen Hörfunk-Kommentar. Auf eine Kleine Anfrage zweier SPD-Abgeordneter im Kieler Landtag hin beharrte er auf seiner Kritik und interpretierte sie dahin, Anlaß dafür sei nicht die in dem Kommentar geäußerte Meinung, sondern „der unsaubere Umgang mit Tatsachen“ gewesen. – Dieser Schritt bleibt noch im Vorfeld des förmlichen Aufsichtsverfahrens. Über die Einleitung eines solchen Verfahrens durch die Kieler Landesregierung wegen eines anderen NDR-Hörfunk-Kommentars – in dem ein Verstoß gegen die „verfassungsmäßige Ordnung“ (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 NDR-Vertrag) erblickt wurde – weiß allerdings schon *Berendes* zu berichten. (14) In einem dritten, „*Panorama*“ betreffenden Fall hat *Rathke* 1975 verlautbart, die Landesregierung prüfe die Einleitung von Aufsichtsmaßnahmen. (15) Ferner ist hier die mühsame anstaltsinterne, wiederum u.a. „*Panorama*“ betreffende „Ausgewogenheits“-Debatte zu erwähnen, die im NDR 1975 geführt worden ist. (16) Sie zeigt die Anstalt in einiger defensiver Unsicherheit. Sie bezeugt ein Bestreben, angesichts wachsenden, extern entspringenden politischen Drucks aus dem anderen Lager zu einer Selbstvergewisserung über den journalistischen und programmrechtlichen Stellenwert des Meinungsfaktors zu kommen: jenes politisch erheblichen Meinungsfaktors, den die Gegenseite in un-„ausgewogener“ Weise hervortreten sieht, und zwar gerade auch dort, wo er journalistisch-*immanent* in Erscheinung tritt.

Die „Ausgewogenheits“-Problematik spielt sodann seit 1976 in einem Fallzusammenhang eine Rolle, der zeigt: Außenkonflikte können sich in Innenkonflikte bis in den professionellen Stab hinein umsetzen. Das für Herbst 1976 vorgesehen gewesene NDR/WDR-Medienverbundprojekt „Der Betriebsrat – Ein Kurs für Arbeitnehmer“ stieß bei Arbeitgeberverbänden u.a. auf „Ausgewogenheits“-Bedenken. Ein NDR-Rundfunkratsmitglied drohte in seiner Eigenschaft als Verbandsgeschäftsführer rechtliche Schritte an. Der Intendant wies die „Ausgewogenheits“-Rüge zurück, bat aber die Redaktion um Neubearbeitung der NDR-Produktionen und gründete die Nichtfreigabe auf eigene Qualitätsbedenken. In einer bearbeiteten Fassung gab er die Kursreihe dann zur Sendung ab April 1977 frei. Daran schloß sich ein Konflikt mit dem NDR-Verwaltungsrat an. Der Verwaltungsrat betätigte seine „Überwachungs-“ und Einzelweisungskompetenz nach § 14 Abs. 3 NDR-Ver-

trag in bisher ungekannter Weise. Ende April 1977 mißbilligte er mit den Stimmen seiner der CDU angehörenden Mitglieder die Freigabeentscheidung des Intendanten und stellte fest, die Sendung der Reihe verletze § 4 NDR-Vertrag, „indem sie einseitig einer Interessengemeinschaft dient“. Er wies den Intendanten an, die Reihe „nicht weiter auszustrahlen“. Der Intendant wertete den Beschluß als nichtig und folgte der Weisung nicht. Er kündigte die Erhebung einer entsprechenden Feststellungsklage an. (17)

Neuartige Ausmaße nahm zugleich ein weiterer anstaltsextern entstandener, ebenfalls auf innere Interorganverhältnisse übergreifender Programmkonflikt an. Es handelt sich um die Brokdorf-Berichterstattung. Die Kieler Landesregierung warf dem NDR im Herbst 1976 „völlig einseitige und in wichtigen Punkten sachlich unzutreffende“ Berichterstattung über dieses Thema vor. Der NDR-Verwaltungsrat beauftragte den Intendanten, alle in der Zeit vom 25. 10. bis 26. 11. 1976 ausgestrahlten einschlägigen Sendungen des NDR zusammenstellen zu lassen und ihm – dem Verwaltungsrat – zur Prüfung vorzulegen. Nachdem das geschehen war, kam es Ende April 1977 auch in dieser Sache zum Eklat. Mit den Stimmen dreier der CDU angehörender Mitglieder stellte der Verwaltungsrat fest, die Behandlung des Themas Brokdorf in der fraglichen Zeit habe „in einer den Gesamteindruck prägenden Zahl von Programmbeiträgen, insbesondere im Hörfunk,“ gegen § 4 NDR-Vertrag verstoßen. Er wies den Intendanten an, sicherzustellen, daß bei der künftigen Behandlung des Themas Kernenergie § 4 NDR-Vertrag beachtet werde. Der Intendant wertete diesen Beschluß als rechtswidrig und kündigte die Erhebung einer weiteren Klage gegen den Verwaltungsrat an. (18) Daraufhin erklärte die Kieler Landesregierung, sie werde gegen den NDR ein Rechtsaufsichtsverfahren „zu Fragen der ‚objektiven Berichterstattung‘“ nach § 4 NDR-Vertrag einleiten. (19)

Mittelbar hängt mit alledem auch die Klage zusammen, die Schleswig-Holstein 1975 vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen die Länder Hamburg und Niedersachsen erhoben hat. (20) Sie zielte auf eine – notwendig gemeinsame – Rechtsaufsichtsmaßnahme gegen den NDR ab, nunmehr in einer bedeutsamen *Personalangelegenheit*. (21) Letzterer Konflikt lehrt: Aufsichtsmaßnahmen in Personalangelegenheiten können eine Umsetzungsstufe unmittelbarer Programminterventionen, d.h. eine Erscheinungsform *mittelbarer* Programmaufsicht darstellen. Im übrigen ist auch hier wieder ein sekundärer anstaltsinterner Konflikt zu verzeichnen (22) – was des weiteren illustriert: Personalrechtlich-mittelbare Programmintervention im Aufsichtsweg kann wiederum in personalpolitischer *Gremienintervention* ihre Entsprechung haben. Der Kern des Zuordnungsproblems von Rundfunk und Staatsaufsicht ist dabei überall der gleiche: Er ist allemal ein programmpraktischer und programmrechtlicher.

3. Was eben referiert worden ist, ergibt schon: Eine angemessene Einschätzung des Entwicklungstrends im Bereich der staatlichen Rundfunkaufsicht setzt voraus, daß man weiterreichende gesellschafts- und medienpolitische Zusammenhänge im Auge behält. Dazu an dieser Stelle nur ein paar kurze Bemerkungen.

Der NDR sieht sich gegenwärtig, vor allem seitens der Landesregierung von Schleswig-Holstein, einer äußeren „Ausgewogenheits“-Offensive ausgesetzt, welche – auf verschiedenen Organebenen und Organisationsstufen – anstaltsinterne Entsprechungen hat. Es wird nun die Annahme vertreten, daß es sich dabei um Ausschnitte einer umfassender angelegten, von CDU und CSU bundesweit eingeleiteten Aktion handele. (23) So sieht sich denn auch z. B. der WDR ähnlichen Angriffen

ausgesetzt. (24) Und neuerdings häufen sich innerhalb der CDU und in deren Umkreis Stimmen, denen zufolge auch die ARD insgesamt und darüber hinaus das Modell des öffentlichrechtlich organisierten „Integrations“-Rundfunks überhaupt an schwerwiegenden inneren Balance-Mängeln leiden. Man meint ein „Überhandnehmen des einseitigen Bekenntnisjournalismus“ wahrzunehmen. (25) Man sieht „Bekenntnisjournalisten“ (26) in der Weise am Werk, daß die Informations- als *Vermittlungsaufgabe* des Mediums zugunsten parteilicher, z. B. gewerkschaftlich orientierter oder „radikaler“ (27) einfacher Meinungsfreiheit vernachlässigt werde. Man wendet sich gegen Fernsehen als „neues Vehikel der ‘Verkündigung’“, (28) als Instrument „politischer Indoktrination“, (29) „politischer Herrschaft“. (30) Man sieht die Rundfunkpolitik an einem „Scheideweg“ angekommen: Die „Ausgewogenheits“-Debatte könne nur dadurch beendet werden, daß der Rundfunk „die Vielfalt einer pluralistischen Gesellschaft, ihrer Entwicklungen, ihrer Auffassungen und Meinungen, angemessen zum Ausdruck bringt“ – oder aber dadurch, daß man „das öffentlichrechtliche System abschafft“. (31)

1975/76 führte man gegen einen wahrgenommenen „permanenten Kritikkrieg“ (32) auch bundesweit – staatsaufsichtlich oder wie auch immer – hauptsächlich das „Ausgewogenheits“-Prinzip ins Feld. Man gründete dieses Prinzip gern auf ein individuelles und gesellschaftliches Informationsinteresse als Rezipienten-, als Publikumsinteresse. Dabei legte und legt man allerdings einen Informationsbegriff zugrunde, welcher einem weitgehend *formal* gefaßten, tendenziell *außenpluralistischen* Vielfaltmodell verhaftet bleibt. Jüngst hat sich mit erschreckender Deutlichkeit erwiesen: Der *binnenpluralistische* Ansatz des geltenden Rundfunkrechts wird von Medienpolitikern und Verfassungsrechtlern liberal-konservativer Provenienz nicht mehr durchweg als das verstanden, was er einmal sein sollte: Voraussetzung und Vorgabe von „Integration“ im Sinn eines *kritisch-„medialen“* Vermittlungs- als publizistischen Arbeitsprinzips zum Nutzen der Rezipienten. Es ist eine innere Auszehrung des rundfunkrechtlichen Grundkonsenses offenkundig geworden, wie sie sich schon seit längerem ankündigte. (33) Man spricht in jenem Lager gern von der „offenen Gesellschaft“ und ihren „Wertzielen“. (34) Man ist sich aber anscheinend nicht überall darüber im klaren, *was für eine* Informations-, Kommunikations-, Öffentlichkeitsstruktur man eigentlich verteidigen will, indem man den „Ausgewogenheits“-Grundsatz forciert. Man weiß den Vermittlungsaspekt von „Ausgewogenheit“ publizistisch-aufgabenanalytisch nicht recht zu verdeutlichen. In Ermangelung einer hinlänglich durchdringungsfähigen und mediengerechten Verfassungsidee, zumal eines *qualitativen* Informationskonzepts, sieht man sich außerstande, an der Medienfreiheit auch das auf den Begriff zu bringen, was an, zwischen, „in“ aller nötigen Pluralität den *Verarbeitungszusammenhang* ausmachen müßte. Man vermag daraufhin auch nicht genau anzugeben, welchen Modus der Zuordnung von Gesellschaft und Rundfunk, welcherlei Distanz und Nähe, welcherlei „Autonomie“ der öffentliche Informationsauftrag bedingt. Nur in negativer Hinsicht scheint man sich sicher: Man sieht den Informationsauftrag durch linksengagierten „politischen Konfessionalismus“ beeinträchtigt. Man glaubt in dieser Richtung ein Vermachtungsgefälle zu erkennen, spricht auch wohl – in *dieser* Richtung eindeutig abschätzig – von „Privatisierung“, von „Glaubensfestungen“ (35) o.ä. Man weiß aber die spezifische publizistische Differenz, auf die es nach wie vor – und in *sämtlichen* Richtungen – ankäme, nicht präzise zu benennen. Stattdessen scheint sich ein Kurswechsel anzubahnen, der das Ende der bisherigen Rundfunkverfassung bedeuten könnte.

Es scheint dies die Stunde der Vereinfacher und Polarisierungsstrategen zu sein. Es zeichnet sich eine *zweifache* Strategie ab. Vorerst verfolgt man die „Ausgewogenheits“-Offensive weiter – und riskiert dabei (auf „Streitbarkeit“ gegen „Rotfunk“ bedacht) den „Schwarzfunk“. Zunächst: *Lähmende* Pluralisierungen; eine „Ausgewogenheit“, welche in Abwesenheit angemessener Differenzierungsmaßstäbe gerade das beschädigen könnte, was man wohl überwiegend noch schützen will (aber nicht genau kennt); je separate, mehr oder weniger große, mehr oder weniger „geschlossene“ „Tendenz“-Einheiten, im öffentlichrechtlichen Sektor und im Hinblick auf inhaltlich *unbequeme* Meinungen eher in größtmöglicher Stückelung, bis in die Nähe des Nullwerts. (36) Ob sich dergleichen durchsetzen läßt, bezweifelt man allerdings. Auch geht man nicht ohne weiteres an dem Umstand vorbei, daß das heißen würde: Von Staats und Verfassungen wegen verzerrte Kommunikation, Verdünnung, Entleerung, Vorenthaltung. Man vermag „Ausgewogenheit“ aber im wesentlichen nur im Sinn einer außenpluralistischen „Mangelverwaltung“ (37) zu verstehen, d.h. dahinter steht als Ideal immer das Vielfaltmodell des geltenden einfachen *Presserechts*, „Ausgewogenheit“ ist davon ein Art Zerrbild, „Notlösung“. (38) Auch als Regulativ in der Hand von Aufsichtsinstanzen behält sie diesen Chimären-Charakter. Und es ist nun ein Kennzeichen des Kurswechsels, daß man daraus entschlossen die Konsequenzen zieht und nunmehr – vorerst im Sinn einer zweiten, mehr mittelfristigen ergänzenden Strategie – wieder auf Elemente von *Privatisierung* umschwenkt.

Klein erblickt in dem (vermeintlichen) Verfall des in der bisherigen Rundfunkverfassung angelegten publizistischen Öffentlichkeitsprinzips eine „Entwicklung von innerer Folgerichtigkeit“. (39) Die Heraufkunft der neuen elektronischen Massenmedien bietet aus *Kleins* Sicht eine Gelegenheit, die „Notlösung“ auch formell aufzukündigen und das Rundfunkwesen teilweise für das privatwirtschaftlich fundamentierte pressenspezifische Marktprinzip zu öffnen. Etwas davon wohnt auch schon der *Kleinschen* Version von „Ausgewogenheit“ (40) inne. Inzwischen erklärt *Klein* jedoch unverblümt, die „Ausgewogenheits“-Debatte sei „nur eine Ersatz-Diskussion“ gewesen. (41) Das wird heißen: „Ausgewogenheit“ kommt erst auf dem Boden konzernpressetypischer „Tendenz“-Publizistik gewissermaßen zu sich selbst, d.h. sie wird im wesentlichen *überflüssig* und kann *entfallen*. (42) Binnenpluralismus, publizistische Freiheit, gesellschaftliche Kontrolle jenseits des presseökonomischen Marktmechanismus werden als Programmfaktoren mehr oder weniger weitgehend entbehrlich. Der „Informationskonsument“ übt seinen quasi-plebiszitären „maßgeblichen Einfluß“ auf das Angebot aus. (43) Daß dies in die Nähe von „Tendenz“-Imperien, von privater Machtkonzentration und Vermachtung mit umgekehrtem Vorzeichen führen kann, wird in dem jüngsten CDU-Papier nicht ganz und gar übersehen. Man setzt nichtsdestoweniger auf privatökonomisch zurückgebundenen publizistischen Wettbewerb und konstruiert darüber (einstweilen nur für Kabelfernseh-Pilotprojekte; für letztere andererseits nur noch wahlweise, siehe sogleich) ein pluralitäres öffentlichrechtliches „Dach“ sozusagen als das Dach publizistisch-„sozialer Marktwirtschaft“. Die „Tendenz“-Einheiten können sich darunter nun wieder zu stattlicher Größe auswachsen – bis zu welcher Größe, bis zu welchen inneren „Konfessionalitäts“-Graden usw., wird nicht recht deutlich. Deutlich ist jedenfalls dies: Es soll sich gleichsam um die (früher versteckte, jetzt offenbar gewordene) Entelechie von „Ausgewogenheits“-Politik handeln. In dieser längeren Perspektive müssen also auch die oben erwähnten aufsichtlichen und anstaltsinternen Ansinnen gesehen werden. Es hat den Anschein, als hätten das noch nicht alle, die in Anstalten, Behörden, Parlamenten, Gerichten, Hochschulen

überzeugtermaßen an dem öffentlichrechtlichen Integrationsmodell festhalten, erkannt: *Daß dies eine Bedrohung des Gesetzes ist, nach dem sie angetreten sind.*

Würden sich diese CDU/CSU-Vorstellungen durchsetzen, dann könnte das bedeuten: Die Rundfunkfreiheit - verstanden als eine Medienfreiheit, welche sich in erster Linie am wohlverstandenen Rezipienteninteresse orientiert – würde sich einem *Zangengriff* ausgesetzt sehen. Sie wäre von parteienstaatlich-politischer Macht und zugleich – mehr oder weniger weitgehend gleichsinnig – von privater, im Kern privatökonomischer Macht bedroht. Einerseits hat sie es mit der äußeren und inneren „Ausgewogenheits“-Offensive zu tun. Das noch im Rahmen des öffentlichrechtlichen Modells älterer Prägung. Dieses Modell könnte aber allmählich zur leeren Hülse werden, wo unter dem Namen „Ausgewogenheit“ nichts weiter als das eine oder andere (hier zunächst: überwiegend auf Abwehr eingestellte, mehr negative) „Tendenz“-Kalkül aufträte. Mit dergleichen könnte dieses ältere Modell in seiner – zur Zeit ohnehin nicht sehr großen – Vitalität und Selbstbehauptungsfähigkeit weiter geschwächt werden. Im Zeichen von Reformmüdigkeit, kollektiven Angstsyndromen, Überdruß an Kritik und Durchdringungsversuchen könnte eine öffentlichrechtliche Spielart von „Anpassungsjournalismus“ (44) entstehen: lavierend, tendenziell „meinungslos“, schlaff, lau, machtkonform. Um so leichter könnte diese Frucht, wenn sie dann vollständig faul geworden wäre, schließlich von selbst vom Baum fallen. Unter dem Baum aber treibt sich etwas ganz anderes um: Rundfunkfreiheit als wesentlich kommerzielle (und dabei womöglich gegen-„konfessionelle“) Rundfunkunternehmerfreiheit. (45)

Andererseits hätte es Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit also auch mit jener Unternehmerfreiheit zu tun. Man zieht nämlich – auch für den Fall des Mißerfolges der „Ausgewogenheits“-Strategie – unverhohlen eine grundlegende „Veränderung der bestehenden Medienstruktur“ in Betracht. (46) Diese zweite strukturpolitische Zielsetzung scheint dabei so beschaffen, daß von dem Alternativmodell eine gewisse Sog- und auch Infektionswirkung auf das ältere System ausgehen könnte. Rundfunkunternehmerfreiheit nach pressewirtschaftlichen Vorbildern befindet sich danach zunächst gewissermaßen im Wartestand. Es soll sich um eine „Hinzufügung“ und „Bereicherung“ handeln, (47) um einen „Leistungs“-Wettbewerb (48) mit dem älteren System. Würde dieser Leistungsbegriff allerdings etwas schärfer auf seine Informations- und Kommunikationsintensität, auf den zugrunde liegenden Bedarfsbegriff u.ä. hin überprüft, dann würde sich alsbald herausstellen: Er ist doch sehr eng und dürftig. Man wendet sich dem Vermachtungs- und Übermächtigungsproblem, das man auf der *Gegenseite* entstanden glaubt (und dort schon gelegentlich als unlösbar erklärt), weniger nachdrücklich zu, insoweit es auch und vor allem im *eigenen* Lager entstehen könnte. Man denkt z.B. anscheinend auch an einen Pluralismus der *Größenordnungen*, äußert sich über „qualitative Mindestanforderungen“ aber nur unbestimmt (49) und läuft daraufhin Gefahr, den Rundfunk zu wachsenden Anteilen privaten Medienkonzernen auszuliefern, mit mittelständischen Einschlägen sowie mit „public access“-Kanal als Feigenblatt. (50)

Von besonderem Interesse ist, was nun in *diesem* Betracht über *Aufsicht* gesagt wird. Man setzt hauptsächlich auf Selbstregulierung durch Wettbewerb, auf Liberalität im Sinn externer, zielgruppenorientierter Vielfalt, mit dem „Erfahrungspotential“ der Privatpresse als möglicher Antriebskraft. (51) Eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts soll solche „Programmveranstalter“ anhand näher zu bestimmender gesetzlicher Kriterien zuzulassen, Kanäle bzw. Sendezeiten an sie zu verteilen und über sie die *Rechtsaufsicht* zu führen haben. (52) Die Dachgesellschaft

soll ihrerseits „nur einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen und im übrigen dem staatlichen Einfluß entzogen“ sein. (53) Setzen wir unter diesen Prämissen einmal eine Konstellation voraus, in welcher in der staatlichen Aufsichtsinstanz und – abgeschwächt – in der Dachgesellschaft noch ein gewisses Bewußtsein dessen vorhanden ist, was im Medienwesen über die Standarde von „BILD“ bzw. „Radio Luxemburg“ hinausgehen könnte. Dann wird erkennbar: Rechtsaufsicht wird in der gedachten Konstellation ein *anderes* Gesicht haben als dort, wo sie zum Instrument der „Ausgewogenheits“-Offensive gegen den Integrationsrundfunk wird. Sie wird ihre Garantenfunktion dann mit Frontrichtung gegen *rechte Vermachtungen* ausüben haben: gegen Privatisierungen als Ökonomisierungen zu Lasten des Rezipienteninteresses. Es wird sich dann um so dringlicher die Frage stellen: *Was für Regulative bedingt eigentlich das Rezipienteninteresse? Wer sich mit dieser Frage beschäftigen will, wird aus den Praktiken der „Ausgewogenheits“-Aufsicht nach Art der ersteren Strategie nicht viel lernen können; am ehesten Negatives (wie man es nicht machen sollte). Eine Rechtsaufsicht, welche sich einem medienspezifischen „Anwalt“-Prinzip verschreiben will, wird bestrebt sein, den Zangengriff nach beiden Seiten hin zu vermeiden bzw. abzuwehren.*

Das Aufsichtsthema läßt sich in größerer Breite erst dann erschließen, wenn dieser *Doppelcharakter*, diese *Janusköpfigkeit* von Rechtsaufsicht in Rechnung gestellt wird, einschließlic einer gewissen Ambivalenz und Unsicherheit in der Frage, welches nun jeweils das „wahre“ Gesicht ist. Etwas von solcher Doppelheit wohnt auch schon dem Aufsichtsinstut nach geltendem einfachem Rundfunkrecht inne. Ob der strukturpolitische Umschwung nach der CDU-Version oder nach einer andersartigen Konzeption oder aber vorläufig gar nicht kommt – man wird gut daran tun, diese Grundsatzalternative im Auge zu behalten und auch schon im Rahmen des geltenden Rechts aufzuarbeiten. Das wäre ein Übungsfeld. Und es gibt auch schon einen Fall, der für derartige Vorübungen in besonderer Weise geeignet erscheint. Er läßt sich den eingangs erwähnten Fallkonstellationen gegenüberstellen – das ergibt interessante Verfremdungen. Einer der ersten, die man in einem teilprivatisierten Kabelfernsehen, vom anderen Ufer aus, auf dem Bildschirm wiederantreffen würde, mag *G. Löwenthal* sein. Dieser Moderator steht auch im Mittelpunkt eines spektakulären, bei einem Verwaltungsgericht anhängigen Aufsichtskonflikts nach geltendem Recht.

*

II. Letzterer Aufsichtskonflikt betrifft den Anfang 1972 ausgestrahlten Beitrag des „ZDF-Magazins“ „Der Fall Brückner“. Dieser Konflikt ist unter juristischen Aspekten bereits verhältnismäßig ausführlich dokumentiert und erörtert worden. (54) Auch ich habe ihn kürzlich eingehender analysiert. (55) Hier noch einmal die wesentlichsten Gesichtspunkte.

1. Der Aufsichtsbescheid ging keineswegs dahin, das (einseitige) *Meinungsengagement*, das in dem Beitrag zutage getreten war, sei nicht „ausgewogen“ gewesen. *Löwenthal* wird ausdrücklich und vorbehaltlos das Recht eingeräumt, „den verlautbarten Regierungsstandpunkt kritisch und abwertend zu kommentieren“. Der Exzeß wird vielmehr darin gesehen, daß in diesem Zusammenhang der „verlautbarte“ und dergestalt „wirkliche“ Regierungsstandpunkt nur „in einer sinnentstellend verkürzten Form“, als „das Werturteil des Moderators bestärkender, negativ gesichteter Ausschnitt der Wirklichkeit“, wiedergegeben worden sei. (56) Die Sanktion sollte also der Handhabung des *Informationsauftrags* gelten. Beanstandet wurde eine Verletzung des § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag, hier herangezogen als Sitz einer als Maßstab der Rechtsaufsicht tauglichen Rechtspflicht zu „*wahrheitsgetreu-*

er“ Berichterstattung. Der gerügte „Wahrhaftigkeits“-Mangel (57) lag darin, daß durch Informationsunterdrückung ein „den Tatsachen widersprechender Gesamteindruck“ von dem Verhalten der angegriffenen Landesregierung vermittelt worden sei. (58)

Das ZDF hat den Bescheid Ende 1973 mit einer Klage angegriffen, welche gegenwärtig immer noch in erster Instanz anhängig ist. (59) Das ZDF hat sich u.a. dahin eingelassen, der Regierungsstandpunkt sei „ausreichend“ wiedergegeben worden – wohingegen die Aufsichtsmaßnahme auf der Einschätzung beruht, die „wesentlichen“ Teile der entsprechenden Verlautbarungen seien weggelassen worden. (60) Es liegt auf der Hand, daß die „Wahrheits-“ bzw. „Wahrhaftigkeits“-Kriterien, die mit diesen Wendungen umschrieben werden, nicht ohne Rest operationalisierbar sind. (61) Zwar ist der „Tatsachen“-Begriff, von dem die Beurteilungen ausgehen, einigermaßen konsistent, insoweit sämtliche zu der Sache abgegebenen Erklärungen der Regierungsmitglieder in ungekürzter Fassung als „Tatsachen“ in Frage kommen. Das Erfordernis von Kürzungs-, d.h. *Auswahlentscheidungen* (ggf. in Verbindung mit redaktioneller Information über den „wesentlichen“ Inhalt nicht im Wortlaut wiedergegebener Erklärungen oder Erklärungsteile) wird aber auch von der Aufsichtsbehörde nicht in Abrede gestellt. Damit kommt ein *qualitatives* Moment ins Spiel, wie es in § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag mit dem Wort „sachlich“ gemeint sein wird; auch „umfassend“ ist miteinschlägig.

„Umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich“ - das sind Programmprinzipien, welche den Berichterstattungs- und darüber hinaus den Programmauftrag des Rundfunks überhaupt betreffen und den Rundfunk als Integrationsrundfunk konstituieren. Eben dies ist *die Essenz des bisherigen öffentlichrechtlichen Systems*. Eben diese Essenz wird heute, wie beschrieben, in Frage gestellt. Im Fall des ZDF-Konflikts sah sich die Staatsaufsicht aufgerufen, diese Essenz - als den Inbegriff der Medienfreiheit – gegen rechtsgerichteten „Bekennnisjournalismus“ (62) zu verteidigen. Insoweit waren sich beide Seiten in abstracto noch einig: Auch bei Magazinbeiträgen darf nicht eine *vorbehaltlose* „Bekennnis“-Gebundenheit als „Tendenz“-Verhaftetheit Platz greifen; weder eine höchstpersönliche noch eine in kleineren oder größeren anstaltsinternen Subsystemen angesiedelte oder gar eine etwa das ZDF insgesamt durchziehende „Tendenz“ soll *ohne weiteres durchschlagen* können. Darin liegt der entscheidende Unterschied z.B. zu einem Verleger-Fernsehen, wie es jetzt wieder verfochten wird. Charakteristisch an diesem Fall ist nun der Umstand, daß es hier die liberal-konservative Seite war, die zu einer verhältnismäßig laxen Handhabung dieser Grundsätze gelangte bzw. derartige Praktiken nachträglich deckte. Diejenigen, die in „Panorama“ „Meinungs-Journalismus“ wahrnehmen und sich dagegen ereifern, (63) hielten es *hier* mit „tendenz“-förmiger Meinung (als Verzerrungsfaktor von Berichterstattung) großzügig. Daß es die spezifische Differenz als solche überhaupt geben könne, war noch nicht strittig. Es war aber in jenem Lager schon ein Nachlassen des Grundkonsenses erkennbar, soweit er ein *eigenes* „Tendenz“-Interesse hintangehalten hätte. Demgegenüber waren es von der SPD gestellte Landesregierungen, die sich für Strenge in der Wahrung der öffentlichrechtlichen Essentialien einsetzten. Und um diese Bündnis-Konstellation wird es in Zukunft, auf anderen Ebenen, noch des öfteren gehen.

Es wird also darum gehen, die „Rotfunk“-Doktrin zu entkräften, die These von der Unentrinnbarkeit der Polarisierung und Sprengung des Integrationsmodells als überspitzt, wenn nicht sogar als lediglich vorgeschoben zu erweisen und CDU-Erklärungen beim Wort zu nehmen, soweit in ihnen noch Anknüpfungspunkte für

Konsenserneuerung und -vertiefung vorhanden sein könnten. So gesehen, wird es um ein „Mediator“-Konzept (64) gehen. Daraufhin treten die *anstaltsexternen Bezugsrichtungen* publizistischer Vermittlungstätigkeit in den Vordergrund des Interesses. Von dort aus läßt sich den Kriterien publizistischer Wahrheit am ehesten nachforschen (wenn anders sie nicht durch „das Werturteil des Moderators“ bzw. seiner Hintermänner aufgesogen werden sollen).

Sieht man sich unter letzterem Blickwinkel nach Bewertungsmaßstäben um, dann wird man z.B. in dem CDU-Papier über „Ausgewogenheit“ fündig. Dort findet sich die Forderung, der *Hörer bzw. Zuschauer* müsse „zu selbständiger und objektiver Beurteilung des in der Sendung behandelten Sachverhalts befähigt“ werden. (65) Das Rezipienteninteresse an „selbständiger“ Urteilsbildung als Richtpunkt – das deckt sich mit der Forderung des Aufsichtsbescheids, es dürften nicht gerade diejenigen „Tatsachen“ unterdrückt werden, deren Kenntnis dem Publikum erst die „selbständige Meinungsbildung“ zu den vom Kommentator vertretenen Werturteilen ermögliche. (66) Die Hessische Landesregierung hat diesen „Treuhand“-Gedanken (67) andeutungsweise in eine Grundrechtsargumentation umgesetzt: „Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG“ als die „freie Aufgabe“ der Massenmedien, „durch permanente Information und kritische Wertung kontrollierend gegenüber der verfaßten Staatsgewalt zu wirken und dadurch die öffentliche Meinungsbildung maßgeblich zu vermitteln“; mit diesem „freiheitlichen Status“ gehe die „Pflicht“ einher, „den für die Meinungsbildung des Publikums wesentlichen Tatsachenstoff wahrheitsgemäß wiederzugeben“. (68)

Damit tritt eine Größe ans Licht, die als der archimedische Punkt des Rundfunkrechts insgesamt in Betracht kommt: Die *Informationsfreiheit* (Art. 5 Abs. 1 Satz 1), material verstanden als Voraussetzung individueller, gruppenbezogener, gesamtgesellschaftlich-öffentlicher *Meinungsbildungsfreiheit*. Auf diese Größe wäre dann die „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) „medial“ zu beziehen – was bedeuten würde: Sie würde nicht mehr nur einen verbreitungstechnischen „Unterfall“ der einfachen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) darstellen, z.B. ein Vehikel für medienintern entspringendes beliebiges „missionarisches Eiferertum“. (69) Sie wäre von den medienunspecifischen allgemeinen Kommunikatorfreiheiten der Programmitarbeiter selbst wie auch außenstehender Dritter abzuheben. Sie wäre gewissermaßen der Prototyp einer übergreifenden „selbständigen“ *Medienfreiheit*, auch über den Rundfunk bisherigen Zuschnittes hinaus. Zugrundezulegen wäre ein Professionalismuskonzept, wie es kürzlich auf die Formel gebracht worden ist: „Verwissenschaftlichung und Orientierung an gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen“. (70)

Wird das Rezipienteninteresse dergestalt in den Vordergrund gerückt und in der angedeuteten Weise jeweils programmpraktisch konkretisiert, dann werden sich auch Gesichtspunkte dafür ergeben, welche Verlautbarungen und Argumente von Regierungsmitgliedern in Informationszusammenhängen wie dem, der hier in Rede steht, oder dem des Brokdorf-Konflikts „wesentlich“ sind. Dem Publizitätsinteresse angegriffener Landesregierungen wird dann nicht um seiner selbst willen Raum zu geben sein. Auch wo die betreffenden Politiker selbst „zu Wort kommen“, (71) wird es Kriterien redaktioneller Eigenverantwortung geben können, anhand derer instrumentelle Gefügigkeit abgewendet werden kann. Auf dieser Grundlage kann sich der Rundfunk möglicherweise auch dort in seinem funktionsspezifischen Gleichgewicht halten, wo er es unmittelbar mit der Staatsgewalt aufnimmt. Publizistische Selbststeuerung im Namen der Rezipienten – in Zweifelsfällen, in denen es

um die Auslese von „Tatsachen“ geht, welche aus der Sicht des Publikums informationserheblich sein *könnten*, wird das heißen: Die Türen sind möglichst weit zu öffnen. Das „Wesentlichkeits“-Urteil sollte dann nicht durch den Moderator usw. vorweggenommen, privatisiert, zugunsten der Durchsetzung seiner eigenen Einstellungen oder Vorurteile usurpiert werden, sondern es wäre dem Publikum selbst zu überlassen. (72)

Ein derartiges Vermittlungsprinzip scheint von *Löwenthal* und seinen Mitarbeitern nicht praktiziert worden zu sein. Nachdem auch die zuständigen Rundfunkorgane keine Vorkehrungen getroffen hatten, diesem Moderator ein aufgeklärteres Verständnis des Rundfunkauftrags nahezubringen, (73) trat die Staatsaufsicht mit ihrer „Feststellung“ auf den Plan. Und zwar meinte sie damit, wie sich jetzt ergeben hat, ihrerseits im wohlverstandenen Rezipienteninteresse zu handeln (das insoweit mit dem Publizitätsinteresse der kritisierten Regierungsmitglieder deckungsgleich ist). Man hat es also mit der sogenannten Aktivfunktion (74) des Staates zu tun: mit einer Schutz-, Gewährleistungs-, hier: Gegensteuerungsfunktion zugunsten effektiver Meinungsbildungsfreiheit. Das wäre ein anspruchsvolles, von einer medienpolitisch farbenblinden Machtpolitik durchaus verschiedenes materiales Verständnis der Staatsfunktion; ein Verständnis, wie es sich auch in anderen Bereichen der Kulturpolitik und Kulturverwaltung schattenhaft abzeichnet. Es liegt übrigens auch auf der Linie eines gewissen älteren sozialdemokratischen allgemeinen Staatsoptimismus.

2. Nähere Überlegungen darüber, auch über mögliche - wenn auch ungewollte - *Gefährdungswirkungen* einer Gewährleistungspolitik, welche mit dem scharfen Schwert der staatlichen *Aufsicht* arbeitet, an anderer Stelle; (75) darauf sei verwiesen. Ich habe dort u.a. den Einwand der „*Staatsfreiheit*“ des Rundfunks erörtert, einen Einwand, aus welchem *Leibholz* zugunsten des ZDF die Annahme herleitet, „*im Programmbereich*“ sei jede Staatsaufsicht *unzulässig*. (76) Diese Lehre mag auch Anstalten wie dem NDR attraktiv erscheinen. Sie sollte aber nicht unbesehen übernommen werden. Sie könnte darauf hinauslaufen, daß man den materiell-öffentlichen Charakter des Programmauftrags, einschließlich der diesbezüglichen unmittelbar-staatlichen Garantiefunktion, als verfassungsrechtliche Größe entleert und Bestrebungen ganz anderer Art (ohne es zu merken) in die Hände arbeitet.

Im Mittelpunkt des Problems steht die vielerörterte Frage, wie sich das „*Grundrecht der Rundfunkfreiheit*“ (77) zu dem Grundrecht der allgemeinen *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* verhält. *Leibholz* verfehlt diese Einstiegsstelle, indem er Meinungs- und Rundfunkfreiheit in einigermaßen diffuser Weise ineinssetzt (78) (und damit staatsaufsichtliche und staatliche „tendenz“-erhebliche Öffentlichkeitsregulative überhaupt behindert, d.h. die Tür für „stille“ oder schließlich auch offene, rechtsförmliche Privatisierungen öffnet). Verfassungsrechtliche Untersuchungen, welche sich der erwähnten Essenz des Integrationsrundfunks nachdrücklicher annehmen, pflegen sich denn auch mit Vorrang nicht der Meinungs-, sondern der *Informationskomponente* der Rundfunkfreiheit zuzuwenden. Sie versuchen letztere Komponente aufgabenanalytisch zu präzisieren, zumal im Hinblick auf das Schutzgut der *Meinungsbildungsfreiheit* (der Rezipienten), auf die insoweit gegebene Monopol- und latente Übermachtsituation des Massenmediums usw. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommen „*Funktions*“-Umschreibungen vor, welche dafür manchen Ansatzpunkt enthalten. Sie bleiben aber - idealtypisch-abstrakt, mitunter vollmundig, dabei aber vielleicht nur deskriptiv beschaffen, wie sie sind (79) - im Ergebnis durchaus unzulänglich. Im An-

satz undeutlich auch *Leibholz*: Durch Programmgrundsätze wie die des § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag werde die Rundfunkfreiheit (immerhin auch nach *Leibholz*: in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise) „limitiert“. (80) Was durch diese Grundsätze limitiert wird, ist m.E. die allgemeine *Meinungsfreiheit* (als „Tendenz“-Freiheit der Programmmitarbeiter; die Anstalt als solche kommt als Subjekt *dieses* Grundrechts von vornherein nicht in Frage). „Die Berichterstattung soll umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein“ – dadurch wird die Rundfunkfreiheit von „tendenziöser“ Meinungsfreiheit *unterschieden und abgehoben*. Sie wird dadurch staatsvertraglich-einfachgesetzlich konkretisiert und als selbständige Medienfreiheit *konstituiert*. In Art. 5 Abs. 1 GG ist vorgezeichnet: Die Rundfunkfreiheit ist weder ein schlichter „Unterfall“ der Meinungsfreiheit noch aber auch ein *aliud* in dem Sinn, daß sie jede Meinungskomponente ausklammerte oder gar zwingend ausschloße. Vielmehr handelt es sich um ein Verhältnis der Spezialität. Dieses ist durch zwei Bewegungsrichtungen bestimmt, welche auf den ersten Blick unvereinbar erscheinen; sie laufen einander entgegen, es besteht ein Spannungsverhältnis:

Einerseits hat Berichterstattung einen ihrer *Antriebe* in *Meinungsvorgaben*. Ein „meinungsloses“ Programm ist nicht denkbar, es ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Meinung kommt unvermeidlicherweise ins Spiel, wenn z.B. zu beurteilen ist, was jeweils „wesentliche“ „Tatsachen“ sind, was also, unter dem Auswahlaspekt, „umfassende“, „wahrheitsgetreue“, „sachliche“ Berichterstattung ist. Meinungen sind auch sonst nicht nur ein notwendiges Übel. Medienspezifisch in die Informationstätigkeit einbezogen, stellen sie im Gegenteil eine der Voraussetzungen selbständiger Meinungsbildung im Publikum dar.

Andererseits bedingt der normative Richtpunkt des Rezipienteninteresses, daß diese Einbeziehung nicht in *beliebiger tendenziöser* Weise geschieht. Der Meinungsfaktor sollte so weit wie möglich offengelegt, dem Informationsfaktor *untergeordnet* und in ein entsprechendes Rationalitätskonzept eingebettet werden. Das gilt auch für das politische Magazin, als komplexen Inbegriff von Berichterstattung in einem engeren Sinn und anstaltsintern entspringender Meinungsäußerung. Auch dabei stellen sich Fragen wie die, ob jedes beliebige Konglomerat von tendenziöser Berichterstattung und Meinungsäußerung schon als solches der Rundfunkfreiheit unterfällt, ob es insoweit Abstufungen des Grundrechtsschutzes gibt (81) usw.

Solche Fragen werden sich beantworten lassen, wenn man von dem Grundgedanken ausgeht: Als notwendiges Agens ist die Meinung ein Teilelement der Rundfunkfreiheit. Sie findet sich in allen Programmsparten, Programmtypen, Programmeinheiten, und zwar nicht nur (82) abgetrennt, parzelliert, in jeweils in sich abgeschlossenen Partikeln, sondern auch und vor allem als „*Faktor*“. Auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG soll sie mit dem Informationsfaktor *vermittelt* werden. In ihm hat sie ihren publizistischen Kontrapunkt, ihren Gegenpol; dahinter das Rezipienteninteresse. Der ZDF-Konflikt betrifft - insoweit nicht grundsätzlich anders als die genannten NDR-Konflikte - die Frage, ob diese Vermittlung gelungen oder ob der Meinungsfaktor dort sozusagen abundant geworden und in rechtswidriger Weise hervorgetreten ist.

Leibholz möchte dieses Thema als *Aufsichtsthema* von vornherein ausschließen. (83) Dadurch würde die problematische Nachkriegsentwicklung des Aufsichtsrechts insgesamt wieder rückgängig gemacht werden. Beherrschend ist dabei ein profundes liberales Mißtrauen gegenüber der staatlichen Exekutive als solcher, gleichgültig, ob sie sich die Meinungsbildungsfreiheit zur Richtschnur nimmt oder ob sie

anderweitige Loyalitäts- und sonstige Lenkungsinteressen verfolgt. Anstalten, deren Aufsichtsinstanz sich in ersterer Richtung orientiert, wohingegen anstaltsintern der „Tendenzwende“ Tribut gezollt wird, hätten daraufhin freieres Fahrwasser. Im Grenzfall könnte sich eine so betätigte Rundfunkfreiheit strukturell schlicht-tendenziöser Meinungsfreiheit und einer als bloßes „*Instrumentalgrundrecht*“ (84) an letztere angehängten Verbreitungsfreiheit, z.B. der *Pressefreiheit* heutiger presseprivatwirtschaftlich geprägter konzerntypischer Façon, annähern. Eine so betätigte Rundfunkfreiheit könnte in ihrem Charakter als *nichtinstrumentelle Medienfreiheit innerer* Auszehrung unterliegen, ohne daß die Staatsaufsicht als Programmaufsicht dagegen etwas tun dürfte. Das Rezipienteninteresse hätte einen Stützpfiler weniger.

Im umgekehrten Fall, bei *äußerer* Rechtsdrift, mag es auf den ersten Blick so scheinen, als würde durch die *Leibholz-Doktrin* ein „*Damoklesschwert*“ (85) weggenommen. Die heutige „*Ausgewogenheits*“-Offensive würde - soweit es dabei auch um juristische Behelfe bzw. Gegenbehelfe geht - schon an dieser vorverlegten programmrechtlichen Außenbarriere scheitern. Von der Aufsichtsseite aus könnte sie indes dennoch fühlbar werden, nämlich im Weg *mittelbarer* Programmaufsicht (z.B. in Personalangelegenheiten). Ferner könnte sie anstaltsintern, zumal qua Gremienkontrolle, fühlbar werden. (86) Soweit sich ihr auch auf derartigen weiteren Ebenen erfolgreich begegnen läßt, wäre im übrigen um so eher zu gewärtigen, daß auch in dieser Konstellation der Privatisierungstrend stärker würde, hier: als *äußerer* Privatisierungsdruck. Der Schwerpunkt der Angriffe könnte sich um so mehr auf die beschriebene zweite, längerfristige Strategie verlagern.

Ein politisches und juristisches Konzept mediengerechter Rundfunkkontrolle sollte nicht ausschließlich auf die eine oder auf die andere Rechts-Links-Konstellation abstellen. Es sollte sich auf ein strukturelles Nord-Süd-Gefälle, d.h. auf typologische Regionalisierungen der Rundfunkfreiheit, nicht einlassen. In *beiden* Konstellationen wären andernfalls regressive Entwicklungen zu gewärtigen. Letztlich geht es in beiden Konstellationen und auf allen denkbaren Angriffsebenen um ein und dasselbe: um die erwähnte Essenz der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit. Medienfreiheit ist auf Gedeih und Verderb auf ein bestimmtes Minimum von Meinungspluralität und publizistischer „*Integration*“, d.h. prozeßhafter publizistischer Wahrheit, auf die dafür erforderliche Nähe und Distanz zu Meinungen jedweder Abkunft, auf ein gewisses Maß an publizistischer „*Nichtidentifikation*“ (87) und auf eine entsprechende *publizistische* Freiheit (zum Unterschied von einfacher Meinungsfreiheit) angewiesen. Dieser Kernpunkt wird so oder so zu bearbeiten sein: im Hinblick auf unmittelbare wie auf mittelbare externe Programmaufsicht, im Hinblick auf Gremienkontrolle, im Hinblick auf innere und äußere Aufsicht bei Kabelfernsehprojekten usw. Und dieser Kernpunkt sollte überall auch verfassungsrechtlich erschlossen und bearbeitet werden.

Das setzt ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept äußerer und innerer Rundfunkverfassung im ganzen voraus, vor allem auch ein Konzept der rundfunkbezogenen *Staatsfunktionen* im ganzen. (88) Dabei wären Einwirkungen der Staatsgewalt als grundsätzlich *ambivalent* zu erachten. Staat, zumal staatliche Exekutiven, können ein Potential der Verzerrung darstellen. Von ihnen können Bedrohungen der Meinungsbildungs- und der entsprechenden Medienfreiheit ausgehen. Es kann aber auch das Gegenteil der Fall sein. In einer Anstalt können ohne staatliches Zutun *Binnenvermachtungen* auftreten, z.B. ein medienfremdes verzerrendes Proporzwesen, das auf gesellschaftlichem Druck von außen beruht und sich über Gremien und

Intendant in die Programmpraxis fortpflanzt, dem gegenüber die Staatsgewalt aber graduell „autonom“ bleibt; oder Herdpunkte individueller oder kollektiver Meinungsmacht unter den Mitarbeitern selbst. Und in Konstellationen solcher Art kommt der Staat durchaus auch mit seinem möglichen anderen Gesicht als Beteiligter in Betracht: als Potential von Gegensteuerung und Grundrechtsgewährleistung.

Von diesem Ansatz aus bietet sich ein *Balancemodell* an, das gewissermaßen auf wechselseitige „Kontrolle“ von Staat und Rundfunk angelegt sein müßte. Der Rundfunk würde staatlicher Kontrolle unterliegen, wenn, wo, insoweit das im Rezipienteninteresse läge. Gegen staatlichen *Exzeß* aber müßte er sich erfolgreich zur Wehr setzen können. Ein derartiges Zuordnungs- und Konfliktmodell würde ein bestimmtes Maß an äußerer Rundfunk-„Autonomie“ und bestimmte widerstandsfähige Binnenstrukturen bedingen, und zwar insbesondere auch innere Rundfunkfreiheit als ein System subsidiärer Verteidigungslinien für den Fall, daß der Durchgriffsversuch bei den Gremien und/oder beim Intendanten ansetzt. Es wären also Vorkehrungen zu treffen, die eine „Rundum-“Verteidigung des professionellen Stabs nach oben, außen und innen erlaubten, ferner Vorkehrungen für dessen innere Selbstkontrolle.

In alledem kann das Moment von Konflikt, Defensive, Zusammenziehung allerdings nur den Not- und Ausnahmefall betreffen. Mit dem Staat und den in ihm agierenden gesellschaftlichen und politischen Interessen, Bedürfnissen, Meinungen hat es der Rundfunk so oder so, im guten oder im bösen, immer zu tun. Ein Teil der Garantieproblematik liegt notwendig auf der staatlichen Ebene, ebenso übrigens auch ein Teil der Legitimationsproblematik. Die Staatsverfassung muß das Fundament der Rundfunkverfassung darstellen. In gewisser Weise bedingen sich Staats- und Rundfunk- „Autonomie“ wechselseitig. Dabei liegt die eigentliche Chance des konstitutionellen Bewegungszusammenhangs hier wie dort darin, daß der Rundfunk sein Vermittlungsprinzip alltäglich praktiziert.

3. So verstanden, bedingt Integrationsrundfunk unter den heutigen restriktiven Rahmenbedingungen gesteigerte Effektivierungen des medienrechtlichen *Rechtsstaatsprinzips*. Als *Generalthema* läßt sich dafür folgendes Thema angeben: Mit rechtlichen Mitteln wäre dem Rahmen nach jener Vermittlungszusammenhang öffentlicher Massenkommunikation zu gewährleisten, in dem der publizistische Arbeits- als Wahrheitsprozeß in Gang bleiben könnte. Dieser Prozeß müßte sich im nötigen Grad verdichten und intensivieren können – zunächst so weit, daß er sich gegenüber instrumentellen Zugriffen behaupten könnte. Dieser Prozeß müßte durch die Gesellschaft in deren Erscheinungsform als *Staat* ermöglicht, legitimiert, gewährleistet werden. Staatliche und Medien-„Autonomie“ müßten etwas zuwege bringen, was von manchen Medientheoretikern und -politikern (von rechts und von links) für unmöglich gehalten wird und jedenfalls zunehmend schwierig wäre. Sie müßten geeignet sein, zwischen Gesellschaft und Medium, also z. B. auch zwischen allgemeiner Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit (als Moment äußerer und innerer Umwelt) und Medienfreiheit, jene Nähe und jenen Abstand zu begründen, wie sie die Meinungsbildungsfreiheit (als Höchstwert) voraussetzt. Die Kernfrage wäre dann die: Welches müßte der Beitrag des Verfassungsstaats (von Gesetzgebung, Exekutive, Rechtsprechung) sein, wenn es darum geht, inmitten der gesellschaftlichen Ambivalenzen und Richtungskämpfe, ohne machtpolitische bzw. ökonomistische Einschnürung und Erdrosselung möglicher Wahrheiten, eine derartige publizistische Instanz als hermeneutische und kritische Instanz am Leben zu erhalten und dauerhaft anzusiedeln?

Fragen der Verrechtlichung von *Aufsichtsverhältnissen* stellen einen Ausschnitt aus diesem allgemeineren Thema dar. Dazu noch einmal ein paar Bemerkungen. Ich gehe – anders als *Leibholz* – davon aus, daß eine Rechtsaufsicht auch in unmittelbaren Programmangelegenheiten nach dem Grundgesetz grundsätzlich zulässig ist. (89) Soll nun der Umschlag zur Fachaufsicht vermieden werden, dann kommt es auf die mögliche Trennschärfe verrechtlichter Programmgrundsätze an, u.a. auf deren Eignung als Regulativ gegen ein beliebiges Durchschlagen politischen, parlamentarisch-parteienstaatlich zurückgebundenen Aufsichts-Ermessens. Dabei handelt es sich um die rechtliche Ausgestaltung des *Konfliktmoments* im Aufsichtsverhältnis. Es geht darum, ob Programmgrundsätze wie die der §§ 2 und 3 ZDF-Vertrag oder die des § 4 NDR-Vertrag als Maßstäbe von Rechtsaufsicht in Frage kommen, und zwar dergestalt, daß die Aufsichtsinstanz eingreifen kann, wenn und soweit es im wohlverstandenen Rezipienteninteresse liegt, daß sich der Rundfunk aber gegen *überschießende*, einer heteronomen Fachaufsicht nahekommende Aufsichtsmaßnahmen mit rechtlichen Mitteln erfolgreich zur Wehr setzen kann. Hier gibt es noch große Unsicherheiten.

Berendes unterscheidet die einzelnen Programmgrundsätze dahin, daß sie teils voll, teils nur „beschränkt“, teils überhaupt nicht zum Maßstab von Rechtsaufsicht taugen. Im übrigen spricht er sich für äußerst zurückhaltende Handhabung und – was die Praxis maßstabmäßig „beschränkter“ Aufsicht betrifft – für die Zubilligung weiter „Beurteilungsspielräume“ aus. (90) Dem scheint auch *Mallmann* zuzuneigen. Näherhin widmet *Mallmann* sich nur dem Begriff „wahrheitsgetreu“. Er hält diesen Begriff anscheinend für voll maßstab-, für „subsumtionsfähig“. (91) Bei solcher Hervorhebung des „rein juristischen“ Charakters zulässiger Rechtsaufsicht (92) und bei solcher Lokalisierung des Eingriffstitels bei dem Pflichtmerkmal „wahrheitsgetreu“ mag schon die Besorgnis mitgesprochen haben: Andere Landesregierungen könnten in anderen Konstellationen auch den Begriff der „Ausgewogenheit“ rechtsaufsichtlich aktivieren. (93) Wie gezeigt, sind allerdings für die Beurteilung der Schnitte und Auslassungen des „ZDF-Magazins“ alle drei Zentralbegriffe des § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag einschlägig. Und wo dieses Begriffstrio involviert ist, befindet man sich unvermeidlicherweise, mehr oder weniger nahe, immer auch schon im Umfeld des „Ausgewogenheits“-Postulats.

Als Beleg sei wieder das diesbezügliche jüngste CDU-Papier zitiert. Da findet sich eine These, die nachdenklich stimmt: „Tatsachen müssen möglichst umfassend recherchiert und dann in ihrer Auswahl ‚ausgewogen‘ dargeboten werden.“ (94) Das Papier kombiniert also schon „umfassend“ und „ausgewogen“. Fast (95) unbefangen schiebt es den „Ausgewogenheits“-Begriff – einen *meinungsrelevanten* und seinerseits hochgradig meinungssträchtigen Begriff – in den „Tatsachen-“, Berichterstattungs-, Informationssektor vor und unterwirft seinem Regime die Auswahlentscheidungen. Darin könnte etwas Abgründiges liegen. (96) Hätte die Hessische Landesregierung gegenüber dem ZDF zu einer derartigen These gegriffen, dann wäre sie direkt in den Strudel der Mehrdeutigkeiten geraten, wie sie dem umstrittenen Begriff anhaften, und die Signalwirkung auf anderweitige Aufsichtsinstanzen wäre unübersehbar geworden. Im übrigen wird neuerdings auch der Ansicht, „ausgewogen“ sei kein maßstabfähiger Rechtsbegriff, in Rundfunkpraxis – auch im NDR (97) – und Rechtsliteratur (98) zunehmend widersprochen. Die Distanzierungs- und Ausweichversuche müssen wohl als gescheitert angesehen werden.

Es ist also an der Zeit, dieses Kardinalproblem aller Rechtsaufsicht beim Namen zu nennen und offensiv anzugehen. (99) Auch alle beteiligten Wissenschaftsdiszipli-

nen sollten sich um die Zulieferung von mediengerechten Unterscheidungskriterien bemühen. Rechtswissenschaft – soweit sie nicht (mit jenen fragwürdigen Obertönen) bereits tätig ist – und Publizistikwissenschaft sollten sich den ominösen Begriff nicht noch länger gegenseitig zuschieben und sich jeweils für unzuständig erklären, ihn auch selbst zu erschließen. *Berendes* hat vorgeschlagen, „zu überprüfen, ob man nicht die juristisch so wenig exakt gefaßten Programmgrundsätze verfassungsrechtlich in den Griff bekommen kann. Lassen sich nicht für ihre Auslegung und Anwendung Einschränkungen finden, die staatsaufsichtlichen Expansionsversuchen und einer fachaufsichtsähnlichen Betätigung . . . einen Riegel vorschieben?“ (100) Diese Fragestellung könnte auch im Hinblick auf den „Ausgewogenheits“-Grundsatz ergiebig sein. Vor allem ist es Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, den man im Weg verfassungskonformer Auslegung verstärkt in das einfache Programm- und sonstige Rundfunkrecht hineinprojizieren sollte. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

III. Unter dem Motto „Ausgewogenheit“ werden gegenwärtig verschiedenartige Konzepte von Rundfunkfreiheit vertreten, darunter auch solche, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 kaum abgedeckt wären. Bei den Auseinandersetzungen um „Ausgewogenheit“ geht es um Varianten der Rundfunkfreiheit (besonders ihres Verhältnisses zur allgemeinen Meinungsfreiheit), von denen nicht jede von gleicher verfassungsrechtlicher Dignität ist. Es wären die Konzepte von Meinungsbildungsfreiheit, die jeweils mit im Spiel sind, genaueren Untersuchungen zu unterziehen. Die rivalisierenden Lesarten des Rezipienteninteresses wären jeweils auf ihre publizistische Angemessenheit zu befragen. Von da aus wäre die verfassungsrechtliche Einstufung vorzunehmen. Die Bandbreite der verfassungsrechtlich zulässigen Nuancierungen wäre nach außen abzustecken, und gewisse Grenzwerte wären als Maxime der Staatsaufsicht auszuscheiden.

1. Dem äußeren und inneren Druck auf den NDR etwa scheint die Vorstellung zugrundezuliegen, es gehe darum, überschießende, tendenziöse Meinungsfaktoren nach Art des „ZDF-Magazins“ – jetzt mit umgekehrtem inhaltlichem Vorzeichen – zurückzudrängen. Dann stellt sich die Rechtsfrage: Wann liegt ein Exzeß vor, bzw.: Wer darf an der entsprechenden Kompetenz zur Grenzdefinition beteiligt sein? Welches ist in diesem Zusammenhang der Stellenwert der staatlichen Rechtsaufsicht? Auf den ersten Blick ist erkennbar: Die Aufsicht darf jedenfalls nicht zur *Letztentscheidung* befugt sein. Soweit sie überhaupt beteiligt sein darf, bedarf es vielmehr sekundärer gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten, und diese müssen von den Subjekten und Mitsubjekten des Grundrechts der Rundfunkfreiheit effektiv eingesetzt werden können, wenn der Exzeß bei der Aufsicht liegt, bzw. wenn sie das annehmen. Ein Exzeß kann grundsätzlich bei *allen* Beteiligten vorkommen, gerade auch bei der Aufsichtsinstanz.

Letzteres wäre etwa dann der Fall, wenn versucht werden sollte, jene mißlichen „Ausgewogenheits“-Versionen aufsichtlich durchzusetzen, die darauf hinauslaufen, daß der Meinungsfaktor im Rundfunk, wenn er inhaltlich unbequem ist, schon als solcher zurückgedrängt oder kupiert würde: auch insoweit, als er in publizistisch angemessener und verfassungsrechtlich gedeckter, von der Verfassung „erwarteter“ (101) Weise journalistisch-immanent in Erscheinung tritt. Ihn auch insoweit aufsichtlich zu belangen, würde nichts anderes heißen als: Rechtsaufsicht würde in verfassungswidriger Weise zum Machtinstrument gemacht. Es würde nämlich auf Kosten des angemessenen und legalen programm- und anstaltsimmanenten Meinungsfaktors ein externer gesellschaftlicher, parteienstaatlich zur Regierungs-

meinung erwachsener „Tendenz“-Faktor als Programmfaktor einseitig favorisiert und aufsichtlich exekutiert werden. Und das wäre staatliches „Reglementieren und Steuern“ (102) zu Lasten der Rundfunkfreiheit als „Staatsfreiheit“ und zu Lasten der Meinungsbildungsfreiheit.

Dabei sollte besonders auf die unauffälligeren, kühleren Manifestationen regierungsamtlicher Meinungslenkung geachtet werden, wie sie sich abzeichnen, wo einer *sterilen* „Objektivität“ das Wort geredet wird. „Missionarisches Eiferertum“, das die informations-„wesentlichen“ „Tatsachen“, Kategorien usw. in sich aufsaugt und unterdrückt, hat ein anderes Defizienzstadium der Rundfunkfreiheit zum möglichen Gegenstück. Ein verfassungswidriger Grenzwert wäre hier jedenfalls das aufgedrungene (angeblich) „meinungslose“ „Gesamtprogramm“. Es wäre *negativ* meinungsträchtig. Meinungsbildungsfreiheit aber schließt auch bestimmte Entziehungs- und Vorenthaltungsstrategien aus; demzufolge tut das auch Rundfunkfreiheit. Solche Verstümmelungsphänomene können auch als Grenzwert von „Ausgewogenheit“ unterlaufen. Das wäre etwa dann der Fall, wenn lokale Meinungspluralisierung, z. B. das „Pro- und Kontra-System“, (103) auf engstem Raum maximiert und so weit getrieben würde, daß daraus die Aufhebung des *Informationscharakters sämtlicher* jeweils verbreiteter Meinungen resultierte, und wenn dieser Nulleffekt oder dritte Fehlformen sich in so vielen Programmeinheiten wiederholen würden, daß auf der Ebene des „Gesamtprogramms“ keine hinreichende Kompensation einträte. Es läßt sich unter den „Ausgewogenheits“-Versionen ein gewisses Gefälle dahin beobachten, Meinungen zu quantifizieren, in heteronomer Weise in immer kleinere Einheiten zu zersplittern und bis in die Nähe jener Punktformigkeit aneinanderzurücken; das auf Kosten der „Gesamtprogramm“-Freiheit des Rundfunks. In der Nähe dieses Gefälles trifft man ferner auf Fürsprecher der „Fensterlösung“, d.h. einer Programmstruktur, die durch ein äußerlich-pluralistisches, immanent-publizistisch nicht verbundenes Nebeneinander von „Tendenz“-Beiträgen verschiedener Richtung gekennzeichnet wäre; auch in solchen größeren Monaden wäre kein Raum für selbständige Medienfreiheit. (104) „Ausgewogenheit“ als Vielfalt je für sich möglichst reiner, publizistisch nicht sublimierter, nur irgendwie gestückelter (und schließlich konzernpressetypisch expandierender und freigesetzter) „Tendenzen“ – auch das wäre das Ende der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit.

Von Autoren, welche derartigen Lähmungs- und Erdrosselungswirkungen vorbeugen wollen, wird gern auf die Konnexität von „ausgewogen“ und „sachlich“ hingewiesen, wie sie im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet ist. (105) Näherhin betrifft „ausgewogen“ die *Meinungsvorgaben*, die auch in „sachliche“ Information notwendig einfließen, und zwar an nächster Stelle aus der Subjektsphäre der einzelnen Programmmitarbeiter. Die Pluralismus-Varianten, die in diesem Zusammenhang vertreten werden, (106) wären mit dem „Sachlichkeits“-Prinzip zusammenzubringen und von ihm aus zu domestizieren. „Sachlich“ ist zu „ausgewogen“ ein Oberbegriff. Manches spricht dafür, daß es sich bei „sachlich“ um den obersten Programmgrundsatz überhaupt handelt. Er enthält eine Art *Magna Charta des publizistisch-professionellen Elements*, als des Kerns der Rundfunkfreiheit. Er bezeichnet ein medienspezifisches „Sachprinzip“, (107) welches nicht etwa nach Art konservativer universitätsidealistischer Vorstellungen als irgendwie interessenüberhoben, „über“-politisch verstanden und solcherart gegen den Meinungsfaktor abgesetzt werden kann. Es läßt sich aber gegen „ausgewogen“ ins Feld führen, soweit die Gefahr besteht, daß sich medienfremde „Ausgewogenheits“-Ver-

sionen durchsetzen und das publizistische Programmelement auf engstem Raum einkesseln oder in Randzonen abdrängen.

Vor allem läßt sich das „Sachlichkeits“-Prinzip gegen entsprechende Ansinnen der *Staatsaufsicht* ins Feld führen. Unter diesem defensorischen Gesichtspunkt muß wohl auch „sachlich“ als *Rechtsbegriff* verstanden und als Maßstab der Begrenzung der Rechtsaufsicht entfaltet werden. Und zwar kann zumal hier die Kategorie des „unbestimmten“ Rechtsbegriffs gute Dienste tun: Sie erlaubt die Konstituierung eines publizistischen „Beurteilungsspielraums“, als des Sitzes einer rechtsaufsichtsfesten publizistischen Freiheit im Sinn des Magna-Charta-Gedankens (und dahinter immer: der Meinungsbildungsfreiheit; dieser sollten auch die letzten Kriterien von „sachlich“ entstammen). Die Kategorie des „unbestimmten“ Rechtsbegriffs erlaubt, „Ausgewogenheits-“ oder sonstige meinungsträchtige Insinuationen der Rechtsaufsicht abzuwehren, soweit dem Rundfunk damit ein überschießender regierungsamtlicher „Tendenz“- Faktor aufgedrungen würde. Sie erlaubt also die Befestigung von Außenrändern. Sie erlaubt in Grenzfällen „politisch“-juristisch explizierbare, notfalls gerichtlich durchsetzbare *negative* Grenzdefinitionen: Definitionen dessen, was als Staatsintervention un-„sachlich“ wäre. Damit läßt sich der exekutivisch-politische Meinungsfaktor vielleicht im nötigen Grad, d.h. so weit, wie es im Rezipienteninteresse liegt und publizistisch angemessen erscheint, rechtlich binden. Es läßt sich vielleicht verhindern, daß im Aufsichtsweg ein medienfremdes politisches Ermessen in das Programm einströmt; sind schon Einbruchstellen entstanden, lassen sie sich vielleicht abdichten. Dergestalt wäre das Verhältnis des extern-politischen und des publizistisch-professionellen Elements mit rechtlichen Mitteln im Gleichgewicht zu halten. *Innerhalb* des Spielraums läßt sich exekutivisch nichts vorschreiben und erzwingen. „Sachlich“, im Licht der Verfassungsgarantie der Rundfunkfreiheit ausgelegt, bedeutet nicht zuletzt: Im Positiven muß die Aufgabe des Mediums dem Bannkreis staatlich-politischer Macht entzogen bleiben.

2. Es kommt dann vor allem darauf an, daß der publizistische „*Mediator*“-Gedanke genauer herausgearbeitet wird, und zwar einerseits in seiner Meinungsrelevanz, andererseits als Ausformung des publizistischen Sachprinzips. Hier liegen ungelöste Probleme. Dazu noch ein paar Überlegungen anhand einschlägiger Stellungnahmen.

Negativ hat sich schon ergeben: Es gibt Grenzen staatsaufsichtlicher (oder im Gremienweg und/oder durch den Intendanten oktroyierter) Pluralisierungen. Was dabei sachwidrig und von einem bestimmten (näherer Bestimmung bedürftigen) Schwellenwert an verfassungswidrig wäre, wären herrschaftlich erzwungene positive „Ausgewogenheits“-Muster, durch die das mediale Element im „Gesamtprogramm“ stillgestellt würde. Dieses Element ist notwendig grenzüberschreitend. Ein Mißverständnis liegt z.B. vor, wo „*Neutralität*“ – als eine Art Synonym für „Ausgewogenheit“ – überhaupt auf der Kategorienebene der presserechtlich-arbeitsrechtlichen verlegerzentrierten „*Tendenz*“ angeordnet wird. (108) Läßt man sich dazu einmal herbei, dann liegen weitere Abirrungen nicht mehr fern: Diese „*Tendenz*“ sei von den zur Programmkontrolle befugten kollegialen Organen (als verlegerähnlichen „*Leitungsgremien*“) bzw. vom Intendanten (als monokratischem Quasi-Verleger) mit den Mitteln einer medienunspezifischen, meinungsgeladenen, durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht restringierten Leitungsgewalt durchzusetzen; hilfsweise dürfe auch die Staatsaufsicht dergleichen bewirken. Nun denken Autoren, die hier mehr oder weniger arglos von einer „*Tendenz*“ sprechen, nicht an ok-

troyierte Meinungs-Einheit. Maunz mag eher an außenpluralistisch „ausgewogene“ Meinungs-Vielfalt denken, die gegen innerpublizistische Einheit durchzusetzen wäre. Damit würde indes nur das eine Übel durch ein anderes, teils geringeres, teils größeres ersetzt. Vielfalt als zugemessene „Tendenz“ sui generis bleibt auf der Meinungsebene, nicht grundsätzlich anders als „Tendenz“-Einheit. So oder so – das publizistische Sachprinzip würde in seiner Andersartigkeit nicht erkannt und ermöglicht. Wo die Meinungsbildungsfreiheit als Bezugsrahmen des Vielfalt-Kalküls entleert oder ausgeblendet bleibt, können stattdessen die eben erwähnten Praktiken Eingang finden.

Etwas von der Meta-Dimension klingt immerhin an, wenn der Rundfunk als „lediglich katalysierendes Medium, nicht aber als selbständige Determinante der öffentlichen Meinungsbildung“ bezeichnet wird, wenn man damit „gleichermaßen“ die einzelnen Journalisten meint und im übrigen den Meinungsfaktor (als Moment innerer und äußerer Umwelt) in Kommentaren u.ä. im Sinn eines „chancengleichen fairen Meinungsmarkts“ arrangieren will, d.h. anhand eines wiederum primär publizistischen Gesichtspunkts, ohne „Identifikation“ der Anstalt als solcher. (109) Es ist etwa auch versucht worden, „Meinungsjournalismus“ von „Informationsjournalismus“ zu unterscheiden: Letzterem Konzept verpflichtete Journalisten als „Treuhandler für die Vielfalt der Meinungen“, „im Auftrage der Gesellschaft“ darauf bedacht, „daß alle relevanten Meinungen zum Zuge kommen“, „Widerspiegler der Gesellschaft“, „nicht als Agenten ihrer eigenen Meinung“ und insofern „schlechthin“ mit dem Anspruch auf Gesellschaftsveränderung auftretend, obzwar nicht ohne „Subjektivität“. (110) Solcherart nach Konstituentien von „Medienverantwortung“ (111) zu suchen und daraus dann rundfunkrechtliche Konsequenzen zu ziehen, scheint auch mir wichtig. Es wären allerdings zuerst eine Reihe von Rückfragen zu stellen:

Was wäre journalistische „Fairness“, öffentlichkeitsstrukturell präzisiert? Welche Umwelt-Meinungen sollen publizistisch „relevant“ sein? Wie vermittelt und „katalysiert“ das Medium die Medienöffentlichkeit *tatsächlich*? Wie sollte es sie unter verfassungsnormativem Blickwinkel vermitteln? Und wie fügen sich die beiden Aspekte zusammen? Welches ist der „Treue“-Adressat (der Rezipient, das Publikum, die vermittelte „Öffentlichkeit“ als nicht nur abstrakte „Allgemeinheit“, wieder als empirische und normative programmerhebliche Größe, als Subjekt der Meinungsbildungsfreiheit und Bezugspunkt der Medienfreiheit? Wo ist hier der Staat einzuordnen? Wo die partei- und verbandspluralistisch kontrollierte anstaltsinterne Leitungsgewalt? Wie läßt sich z.B. verhüten, daß sich diese schwierige „Treue“-Relation auf der individualrechtlichen Ebene regressiv vereinfacht, daß sie nämlich zu einem unspezifisch-arbeitsrechtlichen „Treueverhältnis“ zusammenschumpft, als Inbegriff medienfremder Anbindungen? (112) Rundfunkfreiheit als „mediale Kommunikationsfreiheit aller“, (113) „Katalysieren“ als „stellvertretendes Sprechen“, (114) als „faire Sprechvertretung“, „stellvertretende Augenzeugenschaft“ (115) – das sind Glockentöne; sie werden dem einen als wohlklingend erscheinen, dem andern mögen sie dumpf vorkommen. Will man über die metaphorische Rede-weise hinauskommen, dann wird genauer zu klären sein: Wie soll diese Vertretung vor sich gehen? Wie soll z.B. ihr Verhältnis zu „Basiskommunikation“ (116) beschaffen sein, wenn es sich denn nicht um herrschaftliche Abgehobenheit, um bloße Meinungs-„Repräsentation“ handeln soll? In welcher Weise sollen zu dem „Betreuten“ (zu „jedem“ nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG; zum „Volk“ im kommunikationsrechtlichen Sinn des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) Beziehungen hergestellt werden?

Langenbucher fordert eine „klare Trennung von Kommunikator- und Mediator-Rolle“, und er kehrt „Neutralität“, „Ausgewogenheit“, „Objektivität“ – als prägende Merkmale der letzteren Rolle – u. a. gegen den innerpublizistischen, in den Bürgerrechten des „Mediators“ verwurzelten Meinungsfaktor. (117) Das koinzidiert im Ausgangspunkt mit der oben aufgestellten These, allgemeine Meinungsfreiheit und Medienfreiheit seien voneinander zu unterscheiden. Allerdings kommt Langenbucher in der Durchführung noch nicht im nötigen Grad von einem undialektischen Innen-Außen-Schema ab; von einem Schema, mit welchem der Rundfunk in die Nähe publizistischer „Ich-Losigkeit“ geraten könnte. (118) Langenbucher möchte wohl rollen- und systemtheoretische Ansätze, wie sie auch von Saxer verwendet werden, (119) mit „Diskurs“-Theoremen anderer Provenienz verbinden. Soweit es sich nun um systemtheoretische Einschlüsse handelt, käme es m. E. darauf an, von subsystem-defensiven Orientierungen im Hinblick auf das, was insoweit als *Umwelt* gilt, den nötigen Abstand beizubehalten. Mit Ausklammerung, Vorsicht, Stabilitätsbesorgnis wäre es nicht getan: mit Besorgnis im Hinblick auf den Stellenwert der Subjektivität der unmittelbaren Programmproduzenten im Vermittlungszusammenhang; Subjektivität dabei als mögliche Durchbruchsstelle von Umwelt (als innerer Umwelt) verstanden, und zwar von „tendenz“-geladener, auf partikuläre Vermachtungen drängender Umwelt. Wird dagegen dann auf „Sicherung demokratischer Information“ Bedacht genommen, (120) wird dabei aber Journalisten-Subjektivität überwiegend als ein Potential von *Verzerrung* verstanden und nach Möglichkeit *ausgegrenzt*, dann könnte das gewissermaßen publizistische Ichschwäche des Mediums ergeben. Eines konfliktbeständigen, auch gegen aufgedrungene tendenziöse „Ausgewogenheit“ resistenten Subjektivitäts-Objektivitäts-Prinzips wird man sich auf diese Weise nicht vergewissern können. Man wird die Parteilichkeits- und gesellschaftlichen Standortprobleme von „Informationsjournalismus“ auf diese Weise nicht lösen können.

Es wäre nun Sache einer politischen und publizistischen, medienrechtlich umzusetzenden Kommunikationstheorie, (121) derartige Probleme von innen heraus anzugehen, mit der Meinungsbildungsfreiheit als archimedischem Punkt. Es wäre z. B. das normative Moment der „Offenheit“ des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses (122) genauer ins Auge zu fassen und publizistisch zu verifizieren. Wird dabei von *formal-liberalen* Konzepten im nötigen Grad Abschied genommen, dann wird sich zunächst eine Selbstverständlichkeit bestätigen, von welcher auch alle zuletzt genannten Autoren ausgehen: Journalisten sind niemals *nur* „Widerspiegler der Gesellschaft“. Derartige zirkelhafte Konzepte würden über das hinwegtäuschen, was wirklich vor sich geht bzw. zur medienrechtlichen Konsolidierung ansteht. Sie würden den realen bzw. aufgegebenen – und dabei in spezifischer Weise auch in die Medienverantwortung gelegten – konstitutionellen Bewegungs-, Verarbeitungs-, Wahrheitszusammenhang verfehlen. Damit könnte jenem plebiszitär-demokratisch gewandeten (123) „Anpassungsjournalismus“, der sich innerhalb der privaten Konzernpresse breitgemacht hat, (124) die nötige Alternative nicht entgegengesetzt werden. Weicht man vor der „Kritik-Funktion“ (125) des Integrationsrundfunks – als denkbarer Durchbruchsstelle *links-instrumenteller* nachliberaler Bestrebungen – zurück, so wird man um so mehr der Sogwirkung *rechts-instrumenteller* Aktivitäten ausgesetzt sein. Man wird dann der Interessen-, Wert-, Normenprobleme vermittelter Öffentlichkeit nicht Herr werden, also auch nicht der Frage, die den Kern des „Mediator“-Problems bildet: der Frage, wie sich kritisches Meinungsengagement und das publizistische Sachprinzip im Zeichen von Meinungsbildungsfreiheit zueinander verhalten sollten. Solange aber bei der Lösung

dieses Problems keine Fortschritte erzielt sind, solange wird z.B. eine staatliche Rechtsaufsicht (als „Ausgewogenheits“-Aufsicht) manche Gefahr laufen. Sie wird dann riskieren, zu wenig oder zu viel zu tun, mit falschen Maßstäben, mit falschen Mitteln, am falschen Gegenstand usw. zu arbeiten. Rechtsaufsicht ist nur angängig, soweit sie sich des *Zusammenhangs* von „ausgewogen“ und „sachlich“ versichern kann. Sie ist nur angängig, soweit sie den prozeßhaften Inbegriff von „Sachlichkeit“, das publizistische Arbeitsprinzip, überhaupt begreift und soweit sie dabei den anstaltsinternen Meinungsfaktor als *Antriebskraft* einzubeziehen weiß.

Das als Vorbehalt hinsichtlich der Kategorienfrage. Damit soll die mögliche publizistische Angemessenheit des „Mediator“-Gedankens nicht in Zweifel gezogen werden, auch nicht seine verfassungsrechtliche Erheblichkeit. In der angedeuteten Weise entwickelt, mag er gute Dienste tun, wo es um die medienrechtliche Konkretisierung von „Ausgewogenheit“ geht.

3. Unter diesem Gesichtspunkt sei noch auf einen differenzierenden Ansatz hingewiesen, den *Müller* und *Pieroth* im Anschluß an *Saxer* vertreten. Er scheint als Grundlage für weitere Verdeutlichungen geeignet. Es zeichnet sich hier etwas von jener demokratisch-konstitutiven Bedeutung ab, die dem Vermittlungsgedanken im Medienwesen innewohnen könnte. Auch hier sind allerdings gewisse Verknäpungen zu bemerken. Es wird also auch fernerhin auf die Essentialien zu achten sein.

Ausgangspunkt ist eine wesentlich pragmatische Definition von „Objektivität“. (126) *Saxer* ist auf die Abhebung eines „Objektivitätsprinzips“ von einem „Parteilichkeitsprinzip“ bedacht, auch auf entsprechende Subsystemgrenzen. (127) Im Zeichen von „Objektivität“ soll vom Publizisten der „Verzicht auf die Richter- zugunsten der Zeugenrolle, die Preisgabe des engagierten Handelns zugunsten des zuverlässigen Betrachtens“ verlangt sein. (128) „Richter“ und in gewissem Umfang (129) wohl auch engagierter Kommunikator bzw. „Publizierter“ soll danach der „Bürger“ sein, der auch Rezipient ist. Es ist darin liberaldemokratische Werteskese, Nüchternheit, „Dominanz der Normalperspektive“ zu merken. (130) Daß „oberflächliche Faktizität“ nicht alles sein kann, wird verspürt und notiert. (131) Wo es nun um die innere Abständigkeit, um den Resonanzraum nach rückwärts und vorwärts, um die vorgreiflichen Momente geht, ergeben sich Schwierigkeiten. Das „Recht auf Kritik“ kann man nach *Saxer* „nicht ohne weiteres als systemunverträglich abtun“. (132) Meinung, Subjektivität gilt in gewisser Weise als konstitutiv für Medien-„Objektivität“. Wie diese Relation näherhin beschaffen sein soll, wird jedoch nicht recht deutlich. (133) Die Beziehung zwischen „Parteilichkeits-“ und „Objektivitätsprinzip“ bleibt prekär. Letzteres Prinzip – als eine Art Zufluchtsstätte des publizistischen Sachprinzips – hat im übrigen *zwei* Gesichter und Charaktere. Es hat eine mehr extensive und eine mehr intensive Seite; hier mehr „Extrovertiertheit“ (bis in die Nähe der Inkonsistenz), dort eher Zusammengezogenheit, Polarität im Hinblick auf Meinungen als Gegenpol – der Kern der medienspezifischen Distanz und Bezogenheit. Unsicherheiten gibt es auch, wo es sich um den inneren *Zusammenhang* der beiden Charaktere handelt.

Saxer und dann auch *Müller* und *Pieroth* unterscheiden zweierlei Arten „maßstabgerechter Verkürzung“ der „relevanten Dimensionen der Realität“: Einerseits die „additive“ oder – ein treffenderer Ausdruck – „referierende“ „Objektivität“, andererseits die „reduktive“. (134) Zunächst zur „additiven“. Dabei geht es, in die Terminologie des Art. 5 Abs. 1 GG übertragen, um „Berichterstattung“ in jenem exten-

siven Sinn: um „Berichterstattung“ über „Meinungen“; im Spiel ist ein „Verbreitungs-“Interesse der Kommunikatoren, zugleich aber auch ein Interesse der Rezipienten daran, sich über solche Meinungen „ungehindert zu unterrichten“. „Additive“ „Objektivität“ ist mit dem verwandt, was bei anderen Autoren „chancengleicher fairer Meinungsmarkt“ heißt. (135) Es soll sich um „Addition von subjektiven oder immerhin gruppenspezifischen Standpunkten“ handeln. (136) „Alle wichtigen Perspektiven“ sollen ausgewiesen werden, (137) sei es im Sinn originalen „Zu Wort Kommens“ mit „Forums“-Effekt, (138) sei es in jenem „referierenden“ Sinn, um den es z.B. im ZDF-Konflikt geht. Es soll „so etwas wie ein überindividuelles und übergruppenhaftes Gesamtbild der (sc. Meinungs-, M.S.) Realität“ zustande kommen, bei „ausgewogener Berücksichtigung der verschiedenen Meinungspositionen“. (139) „Die banale Mehrheitsmeinung verdient unter dem Gesichtspunkt optimaler Entscheidungsunterlagen für Rezipienten nicht unbedingt viel stärkere publizistische Repräsentation als die kreative Minderheitsmeinung, sobald einmal das statistische Verhältnis der zwei als selbstverständlich weiteres wichtiges Orientierungsdatum bekanntgegeben worden ist.“ (140) Saxer geht also davon aus, daß es sich nicht um „Widerspiegelung“ in einem wertüberhebener technischen Sinn handeln könne - angesichts des unbegrenzten Einzugsbereichs solcher Medienöffentlichkeit eine Selbstverständlichkeit. Wie soll dann aber nach publizierbaren Meinungen und Standpunkten gesucht, wie soll unter ihnen ausgewählt, wie sollen sie „addiert“ und vermittelt werden? Darüber erhält man keine befriedigenden Auskünfte.

Im Mittelpunkt steht hier das „Ausgewogenheits“-Postulat in einer „additiven“ Fassung. Es ist also jenes Gelände betreten, das die Aufsichtsinstanz im ZDF-Konflikt nicht betreten wollte. Und es macht sich auch schon der Umstand bemerkbar, daß es sich um ein unkultiviertes Gelände handelt. Saxer sucht nach publizistischen „Additions“-Maßstäben. Er hält sich von gänzlich heteronomen außenpluralistischen „Ausgewogenheits“-Konzepten fern: Der Rundfunk soll das Zugangs-, Verteilungs-, Durchlaufsprinzip nicht von irgend einer äußeren gesellschaftlichen bzw. staatlichen Instanz entgegenzunehmen haben, welcher er instrumentell nachgeordnet wäre. Dabei könnte von außen „zu viel Eigenperspektive“ (141) eindringen: „Zu viel“ unter dem Blickwinkel, daß das Programm als „optimale Entscheidungsunterlage für Rezipienten“ geeignet sein soll. Es wird also ein *Rezipienteninteresse an Informations-„Optimierung“* als Maßstab jenes programmrechtlichen „Relevanz“-Urteils herangezogen, das durch das „Ausgewogenheits“-Postulat bedingt wird. Dieses Urteil wird der Anstalt abverlangt, es wird ihr jedoch nicht in einem normativistischen Sinn abgenommen und vorgeschrieben. „Ausgewogenheit“ enthält danach ein vages Zielprogramm; sie ist jeweils programmplanerisch und programmpraktisch im einzelnen konkretisierungsbedürftig und beläßt der Anstalt einen „Beurteilungsspielraum“. In dem Spielraum kann und soll sich die Rundfunkfreiheit als Vermittlungsfreiheit ansiedeln, und sie soll sich bei der Ausfüllung des Spielraums u.a. an der Informationsfreiheit der Hörer und Zuschauer orientieren. Von da aus kann sich nach Saxer wohl auch eine gewisse *Gegensteuerung* gegenüber informellem oder organisiertem Druck seitens äußerer Kommunikator- bzw. Publizitätsaspiranten rechtfertigen. Wie wäre das Rezipienteninteresse aber näherhin zu ermitteln und in Programmentscheidungen umzusetzen?

Hier muß in Rechnung gestellt werden: Es gibt bisher keine durchweg einleuchtenden Formen und Verfahren organisierter Vermittlung von Meinungsbildungs- und Rundfunkfreiheit. In die Kontrollorgane de lege lata kann das Rezipienteninteresse wohl nur in beschränkter, durch anderweitige, zum Teil *entgegengesetzte* Kommuni-

kator- oder sonstige Meinungsinteressen überlagerter Weise eingehen. Es gibt zwar Versuche, dort gewisse an einem Entstrickungsinteresse von Rezipienten orientierte, selbständig-publizistische „Relevanz“-Kriterien zu installieren. (142) Zu einer konsequenten organisationsrechtlich-gremienrechtlichen Umsetzung eines so verstandenen materialen „Ausgewogenheits“-Grundsatzes ist es aber nirgends gekommen. Und auch wenn das besser gelingen sollte: In jedem Fall bliebe im Verhältnis von Gremien und Intendant, im Verhältnis des Intendanten zu den bisher unspezifisch nachgeordneten, von dessen Direktionsbefugnis durchherrschten Organisationsstufen usw. auch ein *Konflikt*gesichtspunkt zu berücksichtigen. Jedes Mitsubjekt der Rundfunkfreiheit muß einen eigenen Spielraum publizistischer „Repräsentation“ haben, unbeschadet von Kooperation und wohl auch einer gewissen inneren Hierarchie. (143) Diese Spielräume und deren Gesamtgefüge müssen nicht nur organisations- und verfahrens-, sondern auch materiell-programmrechtlich ermöglicht, konstituiert, einander zugeordnet werden. Maßgeblich muß dabei die Detail- und Gesamtzuordnung des Rundfunks zum Rezipienteninteresse sein, als einer wiederum auch programmrechtlich strukturierungsbedürftigen Größe. In diesen Rahmen gehört dann auch das programmrechtliche „Ausgewogenheits“-Gebot. Richtig verstanden, hat auch es an dem *Magna-Charta-Charakter* der Rundfunkfreiheit Anteil. Wenn es nicht instrumentell-disziplinierend, sondern im Sinn des Magna-Charta-Effekts einwirken soll, setzt das allerdings schlüssige Direktbezüge zur Rezipientenfreiheit als Meinungsbildungsfreiheit voraus.

Müller und Pieroth haben das Konzept der „referierenden“ „Objektivität“ in seiner großen grundrechtsspezifischen und verfassungsstrukturellen Tragweite erkannt und aufgegriffen. Das Konzept wäre nun in folgender Richtung auszuarbeiten: Die „Berichterstattungs“-Freiheit des Rundfunks wäre der externen gesellschaftlichen *Meinungsäußerungs-* und *-verbreitungsfreiheit* „treuhänderisch“ zuzuordnen. „*Treuhänderisch*“ – das heißt: Es ist in dieser Bezugsrichtung nicht ein gänzlich *hermetisches* „Objektivitätsprinzip“ angängig. Das schon deshalb nicht, weil dann um so eher der Umschlag zum blinden „Parteilichkeitsprinzip“ zu gewärtigen wäre, woraufhin der Rundfunk als exklusives Meinungssubjekt in Erscheinung treten könnte. Als solches könnte er die äußeren Meinungsinteressenten vollständig verdrängen und ihres Zugangs zur Medienöffentlichkeit berauben. Oder er könnte diesen Kommunikationsweg – etwa nach Art des „ZDF-Magazins“ – mit den Mitteln von „Meinungsjournalismus“ beherrschen.

Es ist indes auch der umgekehrte Fall zu bedenken: Verzerrungen können ihren Herdpunkt gerade auch auf der Seite der äußeren Meinungsinteressenten haben. „*Treuhänderisch*“ kann deshalb *nicht* heißen: *instrumentelle Abhängigkeit* in dieser Richtung – das wäre mit der *Informationsfreiheit der Rezipienten* nicht vereinbar. Ihr ist die Rundfunkfreiheit als „Berichterstattungs“-Freiheit *ebenfalls* „treuhänderisch“ zugeordnet. Will man insoweit über pragmatische Abwägungen nach Art *Saxers* hinauskommen, dann kann „Berichten“ nicht nur bedeuten: eine „Zeugen-“ oder gar *Boten-„Rolle“* des Mediums; „*Addition*“ ohne ein deutliches Rechensystem; einen wesentlich quantitativischen, an irgend eine Summe von bloßen Meinungen auf der Gegenseite angebotenen Informationsbegriff. Eher wäre von einer „*Sachverständigenrolle*“ zu sprechen. Es fehlt auch nicht an „*Anwalt*“-*Merkmale*. Und dabei muß der „*Mediator*“-Gedanke wohl auch Einschläge eines *Amtsgedankens* in sich aufnehmen. Das bedingt, daß die Informationsfreiheit als Bestandteil der *Meinungsbildungsfreiheit* (und letztere wieder als Voraussetzung informierter und freier *Meinungsäußerung*) erkannt wird. Diesen Freiheiten soll der

Rundfunk gegenüber äußerer Meinungsmacht einen Spielraum sichern. Er soll ihnen Vorrang verschaffen können. Er soll informierte Meinungsäußerung auf der Jedermannsebene möglich machen, als eine andere Kraft, welche dann auch auf der Aktivseite in Erscheinung treten könnte. Er soll liberalen Obsessionen im Hinblick auf oberste Ziele begegnen können, ohne dabei seinerseits ein *illiberales* oberstes Ziel zu vollstrecken. Meinungsbildungsfreiheit als vorrangiger Maßstab der „Berichterstattung“ – das besagt:

Zwischen der Aktiv- und der Passivseite des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG soll es ein „Zwischenreich“ geben, in welchem die Freiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Fuß fassen kann. Aus beiden Bezugsrichtungen kann sich ein Bedürfnis nach Vermittlung von Medienöffentlichkeit anmelden. Die beiden Bedürfnisrichtungen *konvergieren*, insofern es um eine gewisse *Durchlässigkeit* des Mediums auf der Zugangs- und auf der Verbreitungsseite geht. Das ist der mediale Zusammenhang, der z.B. das Pluralitätsbedürfnis konstituiert, als einen wichtigen Teilaspekt des Bedürfnisses nach qualifizierten Publizitätschancen hier, nach Informationsqualität dort. Die beiden Bedürfnisrichtungen laufen aber *auseinander*, wo es Vermachtungen auf dem „Meinungsmarkt“, z.B. ein *ökonomisiertes* Marktprinzip als publizistische Determinante, aufzubrechen bzw. vorbeugend fernzuhalten gilt und wo der Rundfunk insoweit auf Widerstand auf der Aktivseite trifft. Dann steht der „Mediator“-Gedanke vor seiner Bewährungsprobe. „Berichten“ muß dann auch heißen: Äußere Meinungs-„Realität“ (als „oberflächliche Faktizität“) muß durchstoßen werden können, ohne daß *nur* wieder beliebige *innere* Meinungs-Subjektivität an deren Stelle tritt. Durch alle Meinungen hindurch soll der Rezipient der „Tatsachen“ und sogar auch einer publizistischen *Wahrheit* ansichtig werden können. Es geht dann also um den *zweiten* Charakter von „Objektivität“ nach Saxer.

4. „Reduktive“ „Objektivität“ ist nach Saxer zur „additiven“ „komplementär“. (144) Sie soll auf einer höherstufigen „Reduktionsleistung“ beruhen, als „journalistischer Reduktion von Umweltkomplexität“. (145) Auf dieser Stufe soll es in besonderer Weise um „Reduktion von Subjektivität“ (146) gehen. Dabei scheint einerseits an *äußere* Umwelt-Subjektivität und an deren Umsetzung und Aufbereitung anhand eines publizistischen Sachprinzips gedacht zu sein, andererseits auch wieder an etwas Ähnliches im Hinblick auf *innere* Subjektivität. Jene Distanzierungs- und Zuordnungsprobleme, die eben bereits auf der Stufe der „additiven“ „Objektivität“ angetroffen wurden, stellen sich nun in zugespitzter Weise auch auf der Stufe der „reduktiven“. Letzterer Stufe rechnen Müller und Pieroth mit Saxer den „Nachrichten“-Sektor zu. (147) Hier plazieren sie Programmgrundsätze wie „wahrheitsgetreu“, „vollständig“, „umfassend“, „sachlich“. (148) Es geht hier nicht nur um Forumswirkungen, um „referierende“ Wiedergabe dritter Meinungen u.ä. im Sinn des weiten „Berichterstattungs“-Begriffs. Vielmehr soll hier der Durchgriff auf das „Ereignis“ als background der „Publizierten“, Quellenkritik, Faktenverifizierung u.ä. statthaft und angebracht sein. (149) Hier kommt es zum Spruch, was die Resistenzkraft des Mediums gegenüber „Reichen und Mächtigen“, (150) Verbänden, Parteien, Regierungen als Meinungsinteressenten betrifft, d. h. die Entstrickungs- und sonstige Dienstleistungs-, überhaupt Sozialisationsaufgabe des Rundfunks gegenüber der anderen Seite. Was stattfinden müßte, ist eine gesteigerte *kritische Durchdringung und Verarbeitung* des Meinungs- und sonstigen Informationsstroms zum Nutzen der Meinungsbildungsfreiheit. Diese Medienverantwortung dürfte weder von außen noch durch eingedrungene innere Umwelt-Subjektivität kompromißhafter oder konformistischer Art lahmgelegt werden.

Hier sind nun wieder einige Zweifel anzumelden: Könnte sich ein Rundfunk, der sich die Lehre von *Saxer* zu eigen machen würde, seiner „Kritik-Funktion“ so weit vergewissern, daß er seine eigene und die Rezipientenfreiheit im Zeichen von Polarisierung und „Tendenzwende“ behaupten könnte? Was wäre diesen Freiheiten z.B. damit gedient, daß sich ein Intendant in einem Rechtsaufsichtsverfahren oder vor Gericht auf ein Recht zur „Reduktion von Umweltkomplexität“ berufen würde? Daß er innere „Reduktion von Subjektivität“ zusichern würde, ohne sich dabei über Recht und Grenzen von Subjektivität als Reduktions- und Resistenzvoraussetzung im klaren zu sein? Man kann sich fragen, ob nicht dergleichen bei entsprechenden Landesregierungen ein amüsiertes Schmunzeln hervorrufen würde. Würde nun der subjektive Faktor *neben* dem publizistischen Sachprinzip und auch *neben* der rundfunkjuristischen Argumentation als „*politischer*“ geltend gemacht, dann könnte das gleichfalls nicht weiterhelfen. Damit könnte der gedachte Intendant kein Gehör finden. Das als Andeutung auch zur Methode: Die Basis ist wohl zu schmal.

Es sei aber wieder vermerkt: M.E. kann es nicht darum gehen, das Konzept der „reduktiven“ „Objektivität“ schon als solches erkenntnistheoretisch usw. zu eskamotieren. (151) Dieses Konzept hat viele positivrechtliche Fixpunkte, und es ist noch nicht ausgemacht, ob sich solchen Verbürgungen nicht mehr abgewinnen läßt, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. „Argumentierende“ „Objektivität“ ist m.E. ein wichtiger, entwicklungsfähiger Ansatz, desgleichen die „referierende“ und auch die Vorstellung von der „Komplementarität“. Wenn sich diese Konzepte bei *Saxer* etwas bläßlich darstellen – läßt sich dem nicht vielleicht abhelfen?

5. Zunächst wäre es nötig, publizistische Rationalität in ihrem Kernbereich zu fördern: in jenem verdichteten Aggregatzustand, der von den genannten Autoren als „*reduktiv*“ umschrieben wird, er müßte indes zugleich und hauptsächlich ein *produktiver* sein. Es wäre besser herauszubringen, *was* produziert werden sollte (Informationen; d.h. nicht *nur* Meinungen bzw. „*oberflächliche Faktizität*“). Hier geht es um den entscheidenden Unterschied: um den Unterschied zur „*Tendenz*“. Wenn hier eine Verdeutlichung möglich und durchsetzbar ist, kann das die tragende Säule der Meinungsbildungs- und Rundfunkfreiheit werden. Alsdann wäre der „*additiven*“ „Objektivität“ in ihrem *Zusammenhang* mit der „*reduktiven*“ vermehrte Aufmerksamkeit zuzuwenden. Dabei kann es sich nicht etwa um *getrennte Hälften* der Medienverantwortung handeln: Hier „*referierender*“ „*Informationsjournalismus*“, dort eine „*ichlose*“ „Objektivität“, die nichts anderes wäre als die Kehrseite von „*Tendenz*“-Journalismus – Vorenthaltungen, Verkümmierungen durch Unterlassen, oder dann der Umschlag zur beliebigen Agitation. Bei *Saxer* zeichnet sich die Gefahr einer solchen Gespaltenheit ab. Kärglich ist bei *Saxer* nicht zuletzt auch die Behandlung des „*Parteilichkeitsprinzips*“: Es kann im „Objektivitätsprinzip“ beiderlei Art nicht hinreichend Fuß fassen. Es wird vielleicht als Antriebskraft von „Objektivität“ *gescheut*, also auch nicht hinreichend absorbiert. Es bleibt schweifend, gewissermaßen eine illegitime „*dritte Hälfte*“ der Rundfunkfreiheit. Dazu gleich mehr. Erst sei noch die „*Komplementarität*“ genauer ins Auge gefaßt.

Damit könnte ein Zusammenhang bezeichnet sein, demzufolge es sich um zwei Seiten einer und derselben Sache handeln würde, nämlich des publizistischen Sachprinzips. Die „*referierende*“, konziliantere, mehr der äußeren Meinungssphäre und deren Vielfältigkeiten verbundene, aufnahmebereite und allerdings auch um so mehr der Gefahr des Zerfließens ausgesetzte Teilstruktur der Rundfunkfreiheit müßte ohne Abstützung in der anderen Teilstruktur *hinfällig* bleiben. Auf die Gefahr der Inkonsistenz wurde vorhin schon hingewiesen. Schon um die Risiken der

Ausgesetztheit des „additiven“ Prinzips zu verringern, muß das „reduktive“ gestärkt werden. Andernfalls würde sich die Gebrechlichkeit potenzieren. Der Zusammenhang läßt sich aber auch in umgekehrter Richtung positiv fassen: Das „reduktive“ Prinzip *bedarf* des „referierenden“ aus Gründen der Ergänzung und eigenen Kräftigung. Von der anderen Teilstruktur abgeschnitten, könnte die „reduktive“ notleidend werden. Sie könnte z.B. auf jenen engen, presserechtlichen Begriff publizistischer „Wahrheit“ zurückschrumpfen, wie er im ZDF-Konflikt in Erscheinung tritt, oder sie könnte in einem *autoritären* Sinn parteilich werden. So oder so – auch hier könnte die Rundfunkfreiheit eine offene Flanke haben.

Beide Teilstrukturen bedingen sich also gegenseitig. Beide Prinzipien müssen (als „komplementäre“ Varianten) unter einen *einheitlichen verfassungsrechtlichen Begriff von „Berichterstattung“* gebracht werden. Nach Maßgabe des „referierenden“ Prinzips ist über vorhandene dritte Meinungen zu „berichten“, und zwar auf der Grundlage eines publizistischen Kodex, der in entsprechender Weise Anwendung finden muß, wo es um „Tatsachen“ bzw. „Nachrichten“ und sonstige argumentativ- „reduktive“ „Wahrheiten“ geht. Es gibt hier gleitende Übergänge und mancherlei Zwischenformen. So kann es z.B. innerhalb einer forumsartigen Diskussionsrunde, an der neben Außenstehenden Programmmitarbeiter (*publizistisch; nicht nur* als beliebige Meinungssubjekte) beteiligt sind, dazu kommen, daß der Rundfunk eine Auseinandersetzung zwischen vorhandenen Meinungen veranlaßt und damit eine *dritte*, vorher noch *nicht* vorhandene Meinung ermöglicht. Er kann für letztere Meinung *engagiert* sein, soweit das im Rezipienteninteresse liegt. Und selbständige Meinungsbildung im Publikum bedeutet nichts anderes, als daß neben Identifikationen auch solche dritten Meinungen möglich gemacht werden sollten. Die Skala der üblichen Präsentations- und Vermittlungsweisen ist breit, die der denkbaren und zulässigen noch breiter. „Addieren“ und „Reduzieren“ bzw. Produzieren sind *nicht etwas qualitativ Verschiedenes*. Separates oder plurales „Zu Wort kommen“ in kleineren oder größeren Informationseinheiten muß grundsätzlich ebenso von einem publizistischen Standard umrahmt *und durchzogen* sein wie „Zitate“, kritische Umsetzungs- und Durchdringungsversuche und Meinungsäußerungen von Mitarbeitern selbst. (152)

Das Erfordernis des Zusammenhangs läßt sich auch anhand des Begriffspaars „Medium“ / „Faktor“ veranschaulichen, wie es seit dem Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts immer wieder begegnet. *Schwarzkopf* hat kürzlich noch einmal betont, diese beiden „Funktionen“ seien „nicht säuberlich voneinander trennbar“. (153) Er will stattdessen einige weitere, jeweils der „Mediumfunktion“ *und* der „Faktorfunktion“ dienende „Funktionen“ unterscheiden, vor allem die „Forumfunktion“ (154) von einer engeren, „nachrichten“-typischen „reduktiven“ „Informationsfunktion“. (155) Andererseits läßt er eine gewisse „Innovationsfunktion“ zu, im übrigen jene „Kritikfunktion“, welche „rundum kritisch... im Sinne vorurteilsfreier Neugier“ betätigt werden soll; und „mißtrauisch“ zeigt er sich besonders im Hinblick auf eine „Erziehungsfunktion“. (156)

Was nun die „Forumfunktion“ und die engere „Informationsfunktion“ betrifft, so handelt es sich nach dem eben Gesagten um zwei einander ergänzende Ausprägungen der Informationsaufgabe im weiteren Sinn. Es können graduell verschiedene Schwerpunkte gesetzt werden. Nicht jedoch kann und darf *hier* eine *instrumentalisierte* „Medium-“, dort eine *von innen heraus* instrumentelle „Faktorfunktion“ praktiziert werden. Eine „Faktorfunktion“ *letzteren Zuschnitts* darf sich auch nicht als affirmative „Integrationsfunktion“ verselbständigen, ebensowenig als „Kritikfunk-

tion“, als unspezifisch-parteiliche „Erziehungsfunktion“ o.ä. Vielmehr wäre die „Faktor“-Eigenschaft *innerhalb* der „Medium“-Eigenschaft zu entwickeln und zu konsolidieren, mit „argumentierender“ publizistischer „Objektivität“ als Grundprofil. Wird insoweit der Bezug zur Meinungsbildungsfreiheit weiter herausgearbeitet, dann wird man andererseits nicht zu medienfremden Reglementierungen der „Faktor“-Eigenschaft kommen. Es wird sich dann auch klären lassen, was es mit der „Innovationsfunktion“ auf sich hat, *wofür* der Rundfunk auf dem Boden des publizistischen Sachprinzips parteilich sein darf usw. (157) Von so verstandener „Komplementarität“ könnten also „Medium-“ und „Faktor“-Eigenschaft ihren Nutzen haben. Zerreißen würden *beide* Eigenschaften gefährden, und damit die Rundfunkfreiheit im ganzen.

6. Daraus ergeben sich weitläufige Konsequenzen. Das sei nur noch angedeutet. „Ausgewogenheit“ als publizistischer Programmgrundsatz wird von *Saxer* sowie von *Müller* und *Pieroth* vorzugsweise oder nur der „additiven“ „Objektivität“ zugeordnet. Andererseits sollen Grundsätze wie „Vollständigkeit“, „Wahrheit“ nur im „reduktiven“ Bereich einschlägig sein. (158) Beidem kann ich nicht ohne weiteres folgen. Geht man so vor, dann wächst die Gefahr, daß „Ausgewogenheit“ im Verhältnis zu „Sachlichkeit“ nicht ein Unterbegriff bleibt, sondern daß sie zum *aliud* wird. Daraufhin könnte zweifelhaft werden, inwiefern auch die „additive“ „Objektivität“ immerhin „Objektivität“ bleiben soll. Es könnte sich im „additiven“ Bereich schließlich jene *heteronome* „Ausgewogenheit“ einnisten, die auch diese Autoren nicht wollen. Es könnte jene Abspaltung, jene partielle Besatzungsherrschaft und Fremdsteuerung eintreten, die der Rundfunkfreiheit im ganzen in funktioneller und institutioneller Hinsicht ein Ende bereiten würde.

Demgegenüber auf Zusammenhang und Einheit bedacht zu sein, heißt dann: Bei der „additiven“ „Objektivität“ kann es sich lediglich um eine (typologisch nicht randscharfe) besondere Ausprägung der allgemeinen Recherche-, Auswahl-, Aufbereitungs- und Verbreitungsaufgabe handeln. Die Selbststeuerung kann hier aus Gründen der „Treuhanderschaft“ um einige Grade zurückgenommen werden. Ihre „reduktive“ Intensität kann sich verringern. Das publizistische Subjekt kann sich auf die hintere Bühne zurückziehen. Es darf aber nicht gänzlich erlöschen. Es muß die Zügel in der Hand behalten, und zwar auf der Ebene des „Gesamtprogramms“; hinter, zwischen, von da aus grundsätzlich (je nach Gewichtigkeit abgestuft) aber auch *in* den einzelnen Programmeinheiten. Das ebenfalls aus „Treuhand“-Gründen (von der Rezipientenseite aus). „Additive“ „Ausgewogenheit“ muß also immer auch einen „reduktiven“ Einschlag haben. Sie muß „sachlich“ prozedieren — so, wie es die Meinungsbildungsfreiheit bedingt.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage: Wird eine besondere, „reduktive“ Ausprägung von „Ausgewogenheit“ auch im Bereich der „Nachrichten“, Magazine usw. nicht fehlen dürfen? Wiederum wäre das nichts anderes als ein Unterfall des „Sachlichkeits-“ und „Wahrheits“-Gebots. Die „additive“ „Ausgewogenheit“ betrifft mehr den anstalts*externen* Meinungsfaktor, sie betrifft Pluralismus- und sonstige Probleme informatorischer Qualität von der äußeren Zugangs- und Einzugsseite aus. (159) Im „reduktiven“ Sektor würde „Ausgewogenheit“ mehr den *inneren* Meinungsfaktor betreffen. Dort geht es etwa darum, daß Programmgrundsätze wie „wahrheitsgetreu“, „sachlich“ nicht so engräumig gehandhabt werden, daß daneben ein innerer Überhang stehenbleibt: die Redakteurs-, Redaktions- usw. oder vielleicht Anstaltsmeinung als Fremdkörper im Vermittlungszusammenhang (als „Tendenz“ in jenem gewalthaften obstinaten Sinn). Wo letzteres der Fall ist, wird

dann das „Ausgewogenheits“-Gebot vom „additiven“ Bereich aus am ehesten Angriffspunkte finden, mit der Folge, daß der „reduktive“ Bereich durch isoliert-„additive“ „Ausgewogenheit“ weiter geschwächt werden könnte. Man muß wohl davon ausgehen, daß „Ausgewogenheit“ immer latent heteronom ist. Findet sie im publizistischen Sachprinzip nicht genug Widerstand, dann kann diese Veranlagung einseitig zum Durchbruch kommen. Das ist zu bedenken, wo sich eine Kontroll- oder äußere Aufsichtsinstanz eine „Objektivität“ zum Ziel macht, welche durchgängig durch „additive Ausgewogenheit“ geprägt sein könnte: Damit würde dem Rundfunk etwas abverlangt, was auf publizistische Ichschwäche hinauslaufen könnte. Die Rundfunkfreiheit könnte schließlich zum Wachs in der Hand gesellschaftlicher Meinungsinteressenten werden. Die Staatsaufsicht z. B. könnte ihrerseits mit Meinungen jonglieren, sie könnte dieses oder jenes *außenpluralistische* Vielfaltmodell vorschreiben und damit die Verarbeitungsstufe unterlaufen. Sie könnte den Integrationsrundfunk unterminieren und aushöhlen und ihn dadurch Privatisierungsinteressenten als Beute ausliefern. Schon daraus ergibt sich die Annahme:

„Sachlich“ und „ausgewogen“ stehen in beiden Richtungen, also *wechselseitig*, in einem Zusammenhang, der als Polaritätsverhältnis zu verstehen und als solches mit rechtlichen Mitteln zu konstituieren wäre. Will man den Fortbestand und nötigenfalls den *Vorrang* von „sachlich“ auf dem Boden des rundfunkrechtlichen Rechtsstaatsprinzips gewährleisten, dann bedingt das wohl negative rundfunkrechtliche Operationalisierungen von „ausgewogen“ *auch im Hinblick auf den „reduktiven“ Bereich*. Es bedingt zunächst, daß jener innere Meinungsfaktor, der auch „reduktiver“ „Objektivität“ innewohnt, nicht übersehen oder ganz und gar ausgeklammert wird. Er durchzieht unvermeidlicher- und sinnvollerweise sämtliche publizistischen Aktivitäten, mögen sie nun „additiv“ oder „reduktiv“ genannt werden. Er kann in eigens als solche ausgewiesenen Kommentaren u.ä. in verhältnismäßig reiner Form hervortreten. Ihn dort einzirkeln und „additiv“ regulieren, andernorts aber als medienfremd ansehen und vollständig ausscheiden zu wollen, wäre untunlich. Meinungen spielen in der einen oder anderen Weise bei sämtlichen Programmentscheidungen eine Rolle. Die innere Meinungsszene läßt sich nicht wegdeklarieren. Wo letzteres geschieht oder wo sonstige Halbheiten obwalten, kann es um so leichter zu Verzerrungen kommen, nicht grundsätzlich anders als bei Defiziten der Selbststeuerung im „additiven“ Bereich. Es kann sich z.B. hinter dem Vorhang vermeintlicher Neutralität konservative Meinungsmacht herausbilden, und zwar in Dosierungen, die der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum unbedenklich wären. CDU-Regierungen und CDU-Papiere glauben allerdings in den Anstalten überwiegend den umgekehrten Fall wahrzunehmen: ein „Parteilichkeitsprinzip“ mit dem oder jenem *linken* „Tendenz“- Vorzeichen. Wo nun das Parteilichkeitsproblem nur als „Tendenz-“ und nicht auch und vor allem als publizistisches, d.h. als Hermeneutik-Problem im angedeuteten Sinn verstanden wird, da kann dann ein „Ausgewogenheits“-Gebot Fuß fassen, welches seinerseits schließlich nachliberalen Charakter haben könnte.

Der *innere* Meinungsfaktor wirft ein „additives“ Problem *zweiter Stufe* auf. Er kann dem äußeren nicht ohne weiteres gleichgestellt werden. Er sollte ebenfalls „reduktiv“-produktiv gehandhabt werden, das aber in besonderer, zum Teil andersartiger Weise, an nächster Stelle von jenen, die zugleich auch den äußeren Meinungsfaktor aufarbeiten und in Information umsetzen sollten. Dabei können äußere Widerstände nach innen durchschlagen. „Ausgewogenheits“-Forderungen können etwa ein Bestreben bezeugen, die Vermittlungstätigkeit des Rundfunks von außen zu len-

ken: sie mittels bestimmter organisations- bzw. programmrechtlich eingekleideter (oder: „rechtsfreier“) „Tendenz“-Vorgaben inhaltlich vorzusteuern. Es geht dann darum, daß gegenüber solchen Entscheidungsprämissen die selbständig-publizistische Dimension vorbehalten wird. Es geht nicht um einen Regierungs-, Staats-, Partei-, Verbandsrundfunk als „Tendenz“-Rundfunk, aber auch nicht um unspezifische Freiraummodelle. „Ausgewogenheits“-Forderungen könnten für die Betroffenen da und dort wohl auch Anlaß sein, ihr Rollenverständnis zu überdenken. (160) Sie könnten Anlaß sein, den Vermittlungsgedanken zu erhärten, seine Essentialien besser herauszuarbeiten; das auch mit Innenbezug.

Auch im Hinblick auf den inneren Meinungsfaktor ist keinerlei Hermetismus angezeigt; schon gar nicht Stigmatisierungen, wie sie sich abzeichnen, wo die Redakteursmeinung vorwiegend als Einbruchsstelle gefährlicher innerer Umwelt gilt. Stattdessen wäre in dieser Richtung nach einem *besonderen Vermittlungsgedanken* zu suchen: Der innere Meinungsfaktor sollte als Antriebskraft in das Sachprinzip eingehen können, und umgekehrt. Dadurch könnte der Rundfunk zu einem „Wirklichkeits“-Bezug mit jenen *Möglichkeits-Ressourcen* kommen, die durch die Meinungsbildungsfreiheit bedingt werden. Soweit „ausgewogen“ im Rahmen von „sachlich“ überhaupt eine Eigenbedeutung haben kann, wäre der ominöse Begriff so zu verrechtlichen, daß die publizistische Dimension auch als Möglichkeitsdimension unverstellt bleibt.

IV. Im Hinblick auf staatliche Rundfunkaufsicht als Rechtsaufsicht in Programmangelegenheiten ergeben sich nach alledem verschiedene Alternativen. Zunächst ergibt sich die Alternative: *Ausschluß*, etwa im Sinn von *Leibholz*, oder nur „*Beschränkung*“, etwa im Sinn von *Berendes*? Wer die zweite Option trifft, bekommt es dann mit der weiteren Alternative zu tun: An der *Meinungsbildungsfreiheit* orientierte „beschränkte“ Rechtsaufsicht, gewissermaßen als Reserveposition für krasse Fälle der Verfehlung der Vermittlungsaufgabe z.B. zugunsten einer anstaltsinternen Gremien- oder sonstigen „Tendenz“ (was von der „Gesamtprogramm“-Ebene aus zu beurteilen wäre) – oder Quasi-Fachaufsicht als ein *medienfremdes Machtinstrument*? Im letzteren Fall wäre die Aufsicht als Vehikel von „Ausgewogenheits“-Vorstellungen zu gewärtigen, die zu Behinderungen einer selbständigen Informationstätigkeit des Rundfunks führen könnten, bis an die Grenze von „Meinungslosigkeit“ bzw. einseitiger Durchsetzung einer Regierungsmeinung.

Hier ist die zweite Option in den Vordergrund gerückt worden; das im Hinblick auf die *Aufsichtsmaßstäbe*. Dabei hat sich herausgestellt: Wo die Grenze verträglicher Staatseinwirkungen verläuft, ist nicht außer Streit, jedenfalls nicht unter Juristen; im übrigen ist es nicht ein für allemal genau festlegbar. In der hier behandelten Maßstab-Alternative prägen sich unterschiedliche Auffassungen von der Rundfunkfreiheit, besonders auch unterschiedliche Versionen ihres Verhältnisses zur Meinungsbildungsfreiheit aus. Dahinter stehen gesellschafts- und medienpolitische Alternativen. Über den Umfang des Grundkonsenses, der verfassungsrechtlich vorgezeichnet ist, bestehen wachsende Meinungsverschiedenheiten. Es erscheint zweifelhaft, ob ein mediales Konzept der hier umrissenen Art im Zeichen der Richtungskämpfe noch konsensfähig ist, ob nicht vielmehr eine Alternative unspezifischer Parteilichkeit in den Vordergrund treten wird; eine Alternative, die für eine selbständig-publizistische Dimension keinen Platz mehr ließe. (Dabei wäre Vermachtung vom Staat aus die Kehrseite von Vermachtung als Privatisierung.) Daß staatliche Rechtsaufsicht zum unspezifischen Machtinstrument werden könnte, läßt sich unter diesen Umständen nicht ausschließen. Der Umschlag ist immer

denkbar, sobald die Tür einmal geöffnet ist, sei es auch nur einen Spalt breit (für „beschränkte“ Rechtsaufsicht) – und das ist schon geschehen. Wer sich auf die zweite Option einläßt, mag daraufhin überwiegend mit Abwehrkonstellationen zu rechnen haben: mit Konstellationen, in denen es darum geht, dem Rundfunk gegenüber der Staatsaufsicht den Rücken zu stärken.

Gouvernementale Bedrohungen lassen sich mit den Mitteln „rein juristischer“ Subsumtionslogik und Justizkontrolle schwerlich abwenden. Die Programmgrundsätze sind an den entscheidenden Punkten notwendig „unbestimmt“. Das Defizit legalistischer Balancierungskunst läßt sich nur dann ausgleichen, wenn es gelingt, das rechtsstaatliche Element zugunsten der Meinungsbildungsfreiheit ins Spiel zu bringen – als einer politisch erheblichen, „politischen“ Freiheit, sie bedingt auch ein „politisches“ Verständnis der Rundfunkfreiheit und ein entsprechendes Verständnis der juristischen und justiziellen Gewährleistungsaufgabe. Programmgrundsätze wie „ausgewogen“ lassen sich vielleicht auch in mediengerechter Weise handhaben: dann, wenn von einem Konzept vermittelter Öffentlichkeit ausgegangen wird, welches seinen archimedischen Punkt in dem Bedürfnis der Hörer und Zuschauer nach „umfassender“, „sachlicher“ Information hat; in dem, was im Rundfunkrecht in jenem weiteren Sinn publizistische *Wahrheit* heißt. Von da aus wäre gouvernementalen Verzerrungen entgegenzutreten, nicht aber einer Rechtsaufsicht, die sich ihrerseits anschickt, dritten Verzerrungen zu begegnen, und die dabei nicht weitere Verzerrungen hervorruft. Wahrheit läßt sich als solche nicht erzwingen. Ein Staat, der das versuchen wollte, könnte nur weitere Verzerrungen hervorrufen. Was der Staat vielleicht tun kann, ist dies: in und zwischen den Meinungen einen Spielraum zu konstituieren, von dem aus Medien-Wahrheit eine Chance haben könnte.

Die Instrumente der *Staatsaufsicht* allerdings sind dafür nur in einzelnen Hinsichten geeignet. Damit läßt sich die eine oder andere negative Voraussetzung schaffen. Wichtiger wären *gesetzgeberische* Konstituierungen. Auf beiden Ebenen bedarf es dabei vermehrter Unterstützung durch Wissenschaft, z.B. durch Publizistik- und Rechtswissenschaft. Solange man sich dort der publizistischen Dimension nicht vergewissern kann, solange werden auch Gesetzgeber, Regierungen, Gerichte auf diesem Gebiet unsicher bleiben. Solange wird vor allem die Staatsaufsicht ominös bleiben. Solange wird sie zwei Gesichter haben: Sie kann auf der Suche nach dem Magna-Charta-Gedanken sein. Sie kann diesem Gedanken aber auch im Weg sein. Ihre Instrumente sind scharf. Um so mehr kommt es darauf an, auch die Gegeninstrumente zu schärfen.

Anmerkungen

- (1) Erweiterte und veränderte Fassung eines Beitrags, der unter dem Titel „Rechtsaufsicht als Machtinstrument? Die staatliche Rundfunkaufsicht vor neuen Alternativen“ erschienen ist in: M. Kötterheinrich, U. Neveling, U. Paetzold, H. Schmidt (Hrsg.), *Rundfunkpolitische Kontroversen. Festschrift zum 80. Geburtstag von F. Eberhard*, Frankfurt a.M. 1976, S. 33-59.
- (2) K. Berendes, *Die Staatsaufsicht über den Rundfunk*, Berlin 1973, S. 17. (Zitiert wird C. Loehning, *Unabhängigkeit des Rundfunks, Die Öffentliche Verwaltung* 1953, S. 193-197, 196.) Siehe auch K. Berendes, *Zulässigkeit und Grenzen einer staatlichen Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten, Die Öffentliche Verwaltung* 1975, S. 413-421.
- (3) *Die Staatsaufsicht* (Anm. 2), S. 144.
- (4) Ebd., S. 23, mit Beispielen S. 19 ff.
- (5) Näher K.P. Jank, *Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes*, Berlin 1967, S. 97 ff.; Berendes, *Die Staatsaufsicht* (Anm. 2), S. 127 ff. Dazu seither weiter etwa K. Berg, *Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk*, *Publizistik* 1973, S. 310-321; B. Mettler, *Der Nachkriegsrundfunk als Medium der amerikanischen Umerziehungspolitik, Rundfunk und Fernsehen* 1973, S. 166-182; dies., *Pluralismus oder Staatsrundfunk?* In: W. B. Lerg, R. Steininger (Hrsg.), *Rundfunk und Politik 1923 bis 1973*, Berlin 1975, S. 243-260; dies., *Demokratisierung und Kalter Krieg*, Berlin 1975, bes. S. 87 ff.; B. Rasack, *Parteieneinfluß und Rundfunkaufsicht, Rundfunk und Fernsehen* 1974, S. 53-67; D. L. Schaaf, *Der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR)*, in: Lerg, Steininger, a. a. O., S. 295-309; R. Hoffmann, *Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit*, Berlin 1975, bes. S. 79 ff.
- (6) Vgl. H. Schmidt, *Rundfunkanstalten sind keine Behörden*, *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 42 vom 29. 5. 1976, S. 1-3.
- (7) Vgl. bei Berendes, *Die Staatsaufsicht* (Anm. 2), S. 84 ff., bes. S. 120 ff. Siehe auch F. Ossenbühl, *Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft*, München 1975, bes. S. 17 ff., 32 ff.

- (8) Ebd., S. 19, ähnlich S. 23. Die außerjuristischen Dimensionen dieser Veränderung werden von *Berendes* nur beiläufig berührt und eher mißverständlich geschildert; z. B. sieht er eine Tendenz, „den staatlichen Einfluß auf den Rundfunk im Zuge einer allgemeinen „Demokratisierung“ von Staat und Gesellschaft ... auszudehnen“, S. 142.
- (9) Nach einem Bericht von *E. Spoo*, FR vom 18. 5. 1976, auch in epd Kirche und Rundfunk Nr. 39 vom 19. 5. 1976, S. 7. Näher, auch zum folgenden: Mündl. Anfrage der Abg. Dr. *Mahrenholz* (SPD) und *Hirche* (FDP) und Antwort des Ministerpräsidenten Dr. *Albrecht* in der Sitzung des Nds. Landtags am 12. 5. 1976, in Funk-Report Nr. 11/76 vom 28. 5. 1976, S. 6-8; Dazu *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 6).
- (10) „... daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“, BVerfGE 12, S. 205-264, 263.
Den Schlüsselbegriff der „Ausgewogenheit“ kennt § 4 NDR-Vertrag seinem Wortlaut nach nicht. Dieser Begriff kommt bisher nur im bayerischen und im Westberliner Rundfunkrecht vor, zuerst in Art. 4 Abs. 2 Nr. 1 des Bayerischen Rundfunkgesetzes, eingefügt durch das Änderungsgesetz vom 1. 3. 1972 (GVBl. Bayern S. 59). Er überdauerte dort den bayerischen Rundfunkstreit von 1972/73, vgl. die Bekanntmachung der Neufassung des Bayerischen Rundfunkgesetzes vom 26. 9. 1973 (GVBl. Bayern S. 563). Er erwuchs im Ergebnis sogar zu ausdrücklichem Landesverfassungsrang: Art. 111a Abs. 1 Satz 6 der Verfassung des Freistaates Bayern, eingefügt durch Gesetz vom 19. 7. 1973 (GVBl. Bayern S. 389). Zu diesen Vorgängen zuletzt *M. Crone*, Freiheit oder Kontrolle, in: *Lerg, Steininger*, a. a. O. (Anm. 5), S. 439-461. — Sein Berliner Debut hatte „ausgewogen“ dann in § 3 Abs. 1 Satz 4 SFB-Satzung, eingefügt durch das Änderungsgesetz vom 19. 7. 1974 (GVBl. Berlin S. 1637); Bekanntmachung der Neufassung vom 5. 12. 1974 (GVBl. Berlin 1975, S. 145).
- (11) § 22 NDR-Vertrag, der die „Aufsicht“ regelt, benennt in Abs. 2 als Maßstab pauschaliter „diesen Vertrag“; womit auf den ersten Blick ohne weiteres auch dessen § 4 mit seinen sämtlichen Elementen mitgemeint zu sein scheint.
- (12) Die NDR-Aufsicht wird von dieser und der Niedersächsischen Landesregierung sowie dem Hamburger Senat „gemeinsam ausgeübt“ (§ 22 Abs. 1 NDR-Vertrag). Dazu *Berendes*, Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 149: Erforderlich ist ein einstimmiger Beschluß.
- (13) „Völlige Einseitigkeit“ in der Berichterstattung über einen im Landtag abgelehnten Antrag der SPD-Fraktion, dem Verfassungsschutz künftig das Sammeln von „Erkenntnissen“ über Bewerber für den öff. Dienst zu untersagen; am Tag der Ausstrahlung kein „aktueller Anlaß“ mehr; „unzulässige Vergleiche“, „unzutreffende Behauptungen“, „Bemerkungen... die mit dem Thema des Kommentars nichts zu tun haben“; Nichtbeteiligung von Mitarbeitern des Kieler Funkhauses. epd Kirche und Rundfunk Nr. 35 vom 5. 5. 1976, S. 6-7. Dazu ebd. Nr. 37 vom 12. 5. 1976, S. 12a, und Nr. 39 vom 19. 5. 1976, S. 7; Kleine Anfrage der Abg. *Kuhlwein* und *Börnsem* (SPD) und Antwort von *Rathke*, in Funk-Report Nr. 10/76 vom 14. 5. 1976, S. 9-10 (siehe sogleich im Text).
- (14) Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 21. Es handelte sich um einen Kommentar von *M. Linz* mit dem Titel „Angst vor Baader-Meinhof — der stillkommene Feind“, ausgestrahlt im Mai 1972. Zu einer Aufsichtsmaßnahme kam es nicht, weil Hamburg und Niedersachsen es den zuständigen Anstaltsorganen überlassen wollten, Konsequenzen zu ziehen. Näher Funk-Korrespondenz Nr. 26 vom 29. 6. 1972, S. 3 ff. *Berendes* billigt das Ergebnis, S. 170 Anm. 520. Zum sog. Opportunitätsprinzip allg. ebd. S. 146 f.
- (15) epd Kirche und Rundfunk Nr. 42 vom 21. 6. 1975, S. 9. Der Vorwurf *Rathkes* ging dahin, mit einem „Panorama“-Beitrag über die Abhöraffaire *Kohl-Biedenkopf* habe sich der NDR „zum Handlanger bekannter krimineller Täter gemacht“. — Vgl. auch epd Kirche und Rundfunk Nr. 3 vom 14. 1. 1976, S. 5: Kritik des Abg. des Niedersächsischen Landtags und derzeitigen Ministers und Vorsitzenden des NDR-Verwaltungsrats Dr. *Remmers* (CDU) an zwei „Panorama“-Beiträgen „mit Rücksicht auf journalistische Qualitätsmaßstäbe“. Der Kritik wohnte ein abweichender politischer Meinungsfaktor inne.
- (16) Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 59 vom 20. 8. 1975, S. 8; Nr. 74 vom 15. 10. 1975, S. 3-6; Nr. 75 vom 18. 10. 1975, S. 8-9; Nr. 76/77 vom 25. 10. 1975, S. 6-7; Nr. 82 vom 12. 11. 1975, S. 10-10a; Nr. 83 vom 15. 11. 1975, S. 6; Nr. 84/85 vom 22. 11. 1975, S. 8-9; Nr. 92 vom 17. 12. 1975, S. 7-8.
- Als Information in eigener Sache bemerkenswert das „Panorama“-Gespräch zwischen *G. Bott* und Prof. Dr. *Hans-H. Klein*, Vors. der Arbeitsgruppe Medienpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, vom 8. 9. 1975, Text in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 64 vom 10. 9. 1975, S. I-III. (*Bott*, „Wäre die ARD nach Ihrer Auffassung ausgewogener, wenn es „Panorama“ nicht gäbe?“ *Klein*: „Das würde ich sagen, ja.“) Dazu dann das CDU-Papier „Ausgewogenheit in Hörfunk und Fernsehen“ vom 1. 6. 1976, abgedr. epd Kirche und Rundfunk Nr. 42 vom 2. 6. 1976, S. I-II, sowie Funk-Report Nr. 12/76 vom 11. 6. 1976, S. 12-13, und Media Perspektiven 1976, S. 288-289. Vgl. die Stellungnahmen in Funk-Report a. a. O. und in Vorwärts Nr. 25 vom 17. 6. 1976, S. 19. — Über bayerische Attacken insoweit etwa epd Kirche und Rundfunk Nr. 53 vom 7. 7. 1976, S. 4; Nr. 5 vom 19. 1. 1977, S. 5-6; Funk-Report Nr. 5/77 vom 4. 3. 1977, S. 8. Vgl. die von der Bayerischen Initiative Rundfunkfreiheit hrsg. Schrift: Was ist mit unserem Rundfunk los? 1976, bes. S. 65 ff.
- (17) Näher epd Kirche und Rundfunk Nr. 62/63 vom 14. 8. 1976, S. 5-6, I-VIII; Nr. 65 vom 21. 8. 1976, S. 4; Nr. 67 vom 28. 8. 1976, S. 4-5; Nr. 68 vom 1. 9. 1976, S. 6-7; Nr. 71 vom 11. 9. 1976, S. 9; Nr. 73 vom 18. 9. 1976, S. 8-9; Nr. 79 vom 9. 10. 1976, S. 10-12; Nr. 85 vom 30. 10. 1976, S. 8; Nr. 86 vom 3. 11. 1976, S. 20; Nr. 94 vom 1. 12. 1976, S. 7-8; Nr. 96 vom 8. 12. 1976, S. 9; Nr. 98 vom 15. 12. 1976, S. 6-8; Nr. 5 vom 19. 1. 1977, S. 5; Nr. 6 vom 22. 1. 1977, S. 7; *P. C. Hall*, Nr. 9 vom 2. 2. 1977, S. 3-4; Nr. 30 vom 23. 4. 1977, S. 7-13; Nr. 31/32 vom 28. 4. 1977, S. 7-9; Nr. 37/38 vom 21. 5. 1977, S. 6-7, dazu *Hall*, ebd. S. 4-5; *A. Schwerd*, Nr. 39 vom 25. 5. 1977, S. 6-7. Weiter Funk-Report Nr. 17/76 vom 20. 8. 1976, S. 7-14, dazu *K. Haak*, ebd. S. 1-3; Nr. 18/76 vom 3. 9. 1976, S. 16-20; Nr. 3/77 vom 4. 2. 1977, S. 13-14; Nr. 9/77 vom 29. 4. 1977, S. 1-8; Nr. 10/77 vom 13. 5. 1977, S. 4-5; Nr. 11/77 vom 27. 5. 1977, S. 5-6. Ferner *Hall*, Medium 1976, Heft 9, S. 2-3, und ebd. 1977, Heft 5, S. 2-4, *F. Ranft*, Die Zeit Nr. 34 vom 13. 8. 1976, S. 12, und ebd. Nr. 19 vom 29. 4. 1977, S. 11.
- (18) Näher zu dieser „Ausgewogenheits“-Affäre epd Kirche und Rundfunk Nr. 93 vom 27. 11. 1976, S. 9; Nr. 94 vom 1. 12. 1976, S. 5; Nr. 96 vom 8. 12. 1976, S. 10-11; Nr. 11 vom 9. 2. 1977, S. 8; Nr. 16 vom 2. 3. 1977, S. 6-7, dazu *Hall*, ebd. S. 1-3; Nr. 17 vom 5. 3. 1977, S. 7; Nr. 20 vom 16. 3. 1977, S. 8-9; Nr. 22 vom 23. 3. 1977, S. 8; Nr. 27 vom 16. 4. 1977, S. 8; Nr. 28 vom 20. 4. 1977, S. 6-10, I-XXII; Nr. 30 vom 23. 4. 1977, S. 7-13; Nr. 31/32 vom 28. 4. 1977, S. 6-8, dazu *D. Roß*, ebd. S. 1-3. Weiter Funk-Report Nr. 1-2/77 vom 21. 1. 1977, S. 4-5; Nr. 5/77 vom 4. 3. 1977, S. 8-9; Nr. 6/77 vom 18. 3. 1977, S. 9-10. Als Information in eigener Sache bemerkenswert die Sendung „Brokdorf und die Medien“ des NDR-Hörfunks (3. Programm) vom 5. 12. 1976, Text in: Rundfunk und Fernsehen 1976, S. 442-449.
- (19) epd Kirche und Rundfunk Nr. 31/32 vom 28. 4. 1977, S. 6-7. Parallel dazu wandte sich Dr. *Remmers* namens des NDR-Verwaltungsrats an den Hamburger Senat als Aufsichtsinanz, ebd. Nr. 33 vom 4. 5. 1977, S. 5-7. Zum Fortgang, u. a. über Parlamentsdebatten in Kiel, Hamburg und Hannover, ebd. Nr. 34 vom 7. 5. 1977, S. 10; Nr. 35 vom 11. 5. 1977, S. 6; Nr. 37/38 vom 21. 5. 1977, S. 4-7; Nr. 40 vom 28. 5. 1977, S. 13-14; Nr. 41/42 vom 4. 6. 1977, S. 5-6; Funk-Report Nr. 12/77 vom 10. 6. 1977, S. 4-5; *M. Neuffer* (Interview), SZ Nr. 134 vom 14. 6. 1977, S. 28.
- (20) Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 43 vom 25. 6. 1975, S. 9; Nr. 47 vom 9. 7. 1975, S. 5; Nr. 58 vom 16. 8. 1975, S. 9-10. Dazu das im Auftrag des NDR-Intendanten erstattete Rechtsgutachten von *W. Hoffmann-Riem*, Zustimmungsvorbehalt und Geschäftsführungsbefugnis beim Norddeutschen Rundfunk, Hekt. 1975. Die Klage ist Ende Mai 1977 abgewiesen worden, epd Kirche und Rundfunk Nr. 39 vom 25. 5. 1977, S. 7.
- (21) Nämlich in Hinblick auf die Verlängerung des Anstellungsvertrags von *P. Merseburger* und anderen, die der Intendant gegen den Widerstand der einen Bank des Verwaltungsrats vorgenommen hatte. Der Verwaltungsrat hatte dazu seine Zustimmung erteilt, nachdem drei von sieben anwesenden Mitgliedern die Sitzung verlassen hatten.
- (22) Der NDR-Verwaltungsrat hat Ende April 1976 beschlossen, die (vom Intendanten beabsichtigte) Bestellung *Merseburgers* zum Vertreter des Fernseh-Programmdirektors stelle eine „wichtige“, d.h. zustimmungspflichtige Angelegenheit i. S. des § 19 Abs. 1 Satz 1 NDR-Vertrag dar. Daraufhin ist es auch darüber zu einem Organstreitverfahren Intendant vs. Verwaltungsrat gekommen. Näher epd Kirche und Rundfunk Nr. 35 vom 5. 5. 1976, S. 5-6, dazu *Hall*, ebd. S. 2-3; Nr. 51 vom 30. 6. 1976, S. 4-6; Funk-Korrespondenz Nr. 25 vom 23. 6. 1976, S. 2-5; *M. W. Thomas*, Vorwärts Nr. 28 vom 8. 7. 1976, S. 15 („Peter Merseburger — ein Denkmal des Medienrechts“).
- (23) Statt aller *O. Jarren*, Funk-Report Nr. 5/77 vom 4. 3. 1977, S. 3-6.

- (24) Siehe etwa die kurze Debatte (Fragestunde) über den (CDU-) Vorwurf der „Unausgewogenheit“ des WDR-Programms während des letzten Wahlkampfes, Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/33 vom 24. 11. 1976, S. 1703-1705. (Ministerpräa. Kühn: Bisher keine rechtsaufsichtliche Feststellung eines Gesetzesverstößes.) Zuletzt Funk-Report Nr. 5/77 vom 4. 3. 1977, S. 6; Nr. 6/77 vom 18. 3. 1977, S. 23-24 (v. Sell).
- (25) So R. Herzog, *Ausgewogenheit der Programme*, in: W. Brüßau, D. Stolte, R. Wisser (Hrsg.), *Fernsehen. Ein Medium sieht sich selbst*, Mainz 1976, S. 92-100, 92.
- (26) Herzog, ebd. S. 97.
- (27) Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 78 vom 29. 10. 1975, S. 7; Nr. 18 vom 9. 3. 1977, S. 10, und Nr. 22 vom 23. 3. 1977, S. 7-8, zu der Schriftl. Frage des Abg. Dr. Klein (CDU/CSU) betr. „den ehemaligen Extremistenführer Hannes Heer“ als freien Mitarbeiter des WDR mit Aufträgen „für Propaganda-Sendungen“. Dazu Funk-Report Nr. 4/77 vom 18. 2. 1977, S. 4-5; Nr. 6/77 vom 18. 3. 1977, S. 12-13, auch zu den verwandten Vorgängen beim NDR um P. Homann. Zu letzteren näher epd Kirche und Rundfunk Nr. 9 vom 2. 2. 1977, S. 8-9; Nr. 12 vom 12. 2. 1977, S. 8; Nr. 13 vom 16. 2. 1977, S. 8-9; Nr. 14 vom 19. 2. 1977, S. 7; Nr. 16 vom 2. 3. 1977, S. 6-7; Nr. 19 vom 12. 3. 1977, S. 10; Nr. 20 vom 16. 3. 1977, S. 8-9.
- (28) Chr. Schwarz-Schilling, *Das Fernsehen – eine Herausforderung im 20. Jahrhundert*, in: *Fernsehen* (Anm. 25), S. 101-122, 107.
- (29) Vgl. H. H. Klein, *Das Informationsrecht des Bürgers und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – ein noch nicht letztlich gelöstes Problem?* Vortrag bei den „Bitburger Gesprächen“ im Januar 1977, Thesen abgedr. in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 5 vom 19. 1. 1977, S. I-XII, hier S. IV, mit Analogien zur öff. Schule. Zu diesen Analogien M. Stock, *Schule im Rechtsstaat, demnächst*.
- (30) Schwarz-Schilling, a. a. O. (Anm. 28), S. 109.
- (31) Schwarz-Schilling, ebd. S. 117; ders., *Ist das öffentlich-rechtliche System zu retten?* Vortrag auf einer Tagung der Evang. Akademie Tutzing im November 1976, abgedr. in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 97 vom 11. 12. 1976, S. 1-10. Die Schlüsselpassage sei im ganzen zitiert: „So stehen wir heute an einem Scheideweg. Nichtbeachtung der Wertvorstellungen, die der Errichtung öffentlich-rechtlicher Anstalten zugrunde lagen und die zum Funktionieren dieser Organisationsstruktur unerlässlich sind, Veränderungen des Selbstverständnisses der in den Anstalten tätigen Journalisten, Ersetzung der Verantwortlichkeit gegenüber den gesellschaftsrelevanten Gruppen durch zunehmende Binnendemokratisierung, immer stärkere Abkoppelung vom Publikum und Herbeiführung autonomer Wertziele für die Mitarbeiter in den Anstalten haben einen Zustand geschaffen, der Ziele, Selbstverständlichkeiten und Normen der Vergangenheit heute fragwürdig gemacht hat.“ S. 8. Dazu Hall, ebd. Nr. 94 vom 1. 12. 1976, S. 1-3.
- (32) Schwarz-Schilling in Tutzing (Anm. 31): „Nur durch die Veränderung des journalistischen Selbstverständnisses, welches sich mehr und mehr als ein autonomes, der Gesellschaft gegenübergestellt empfindet, entsteht ja dieser permanente Kritikkrieg.“ S. 7.
- (33) Zu den (rechtskatholisch akzentuierten, dem selbständig-hermeneutischen Moment des Rundfunkauftrags wohl von vornherein zuwiderlaufenden) Vorstellungen W. Geigers näher M. Stock, *Kirchenfreiheit und Medienfreiheit*, *Zeitschrift für evang. Kirchenrecht* 20 (1975), S. 256-304, 273 ff. m.w.N. Daß sich mittlerweile auch bei weiteren Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts eine veränderte Einschätzung des Integrationsmodells anbahnt, wurde nach den „Bitburger Gesprächen“ vermutet. Vgl. den tendenziösen Bericht von F. K. Fromme, FAZ Nr. 14 vom 18. 1. 1977, S. 10. Demgegenüber epd Kirche und Rundfunk Nr. 5 vom 19. 1. 1977, S. 7-8; Jarren, a. a. O. (Anm. 23). Geiger stellte in Bitburg das öffentliche Rundfunkmonopol zugunsten „marktorientierter Bedürfnisse der Bürger“ in Frage, gab zu bedenken, ob nicht die Dritten Programme zu privatisieren seien, und forderte die Zulassung von Privatfunk „spätestens“ bei der Erprobung des Kabelfernsehens. Verwandt die dort in aller Ausführlichkeit von Klein verfochtene harte Linie (Anm. 29), mit der Schlussfolgerung: Die neuen Medien „bieten die Chance, den Bürger aus jener weitgehenden Unmündigkeit zu entlassen, in der er sich in seiner Eigenschaft als Empfänger von Rundfunk infolge der Marktunabhängigkeit desselben befindet“. S. VI.

Durchaus anders F. W. v. Sell in seinem Bitburger Referat, teilw. abgedr. in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 5, S. VII-XII, etwa: Der Rundfunk „muß durch einseitige und als solche erkennbare Meinungen auf der Grundlage einer umfassenden Bekanntmachung mit dem Gegenstand, dem Sachverhalt, dem Umfeld der Sache, um die es geht, d.h. durch die Art des medien-spezifischen Kommunikationsprozesses, dem Bürger, den er anspricht, die Möglichkeit der Identifikation im weitesten Sinne verschaffen“; dies „um einer funktionsfähigen Dialektik willen“. S. VIII. Daß man innerhalb der ARD die prinzipielle Infragestellung, die sich in jenem konservativen Milieu vorbereitet, allmählich realistischer einzubeziehen beginnt, mag auch die Stellungnahme von H. Bausch belegen. Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 20 vom 16. 3. 1977, S. 8; Funk-Report Nr. 7/77 vom 1. 4. 1977, S. 8-9. Siehe auch Bausch, *Staat und Rundfunk*, in: G. Jasper (Hrsg.), *Tradition und Reform in der dt. Politik. Gedenkschrift für W. Besson*, Frankfurt a.M. 1976, S. 364-376; ders., *Programmverantwortung und Medienpolitik*, in: *Fernsehen* (Anm. 25), S. 185-198.

Das Vermittlungsproblem erwies sich als virulent z.B. auf den Mainzer Tagen der Fernseh-Kritik 1976 über den „Informationsvermittler Fernsehen“. Siehe FR Nr. 244 vom 29. 10. 1976, S. 21; Beiträge in epd Kirche und Rundfunk Nr. 86 vom 3. 11. 1976. Auch schon ebd. Nr. 83 vom 23. 10. 1976, bes. Schwarz-Schilling, S. 10-12. Annahmen über Wahlbeeinflussung (dazu zuletzt M.-L. Kiefer, *Media Perspektiven* 1977, S. 1-10 m.w.N.), ein Verlangen nach mehr „ungefilterter“, „Selbstdarstellung“ der Bonner Opposition u.ä. verdichteten sich schließlich zu dem heutigen Konfrontationskurs. Aufsehen erregte K. Biedenkopf, etwa bei den „Walberberger Gesprächen“ im November 1976, vgl. den tendenziösen Bericht von F. K. Fromme, FAZ vom 30. 11. 1976, auch in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 94 vom 1. 12. 1976, S. 6-7. Desgleichen Schwarz-Schilling mit seinem Tutzingener Vortrag (Anm. 31). Dann ders. in der Holzamer-Festschrift (Anm. 28). Zuletzt das von Schwarz-Schilling und Klein am 24. 3. 1977 vorgelegte CDU-Papier „Pilotprojekte im Bereich des Kabelfernsehens“, *Media Perspektiven* 1977, S. 155-170; teilw. auch in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 23 vom 26. 3. 1977, S. I-XIII. Dazu ebd. S. 4-5; Nr. 24 vom 30. 3. 1977, S. 11-12; Funk-Report Nr. 7/77, S. 9-10; H. Schmidt, *Vorwärts* Nr. 16 vom 21. 4. 1977, S. 30.

Hier könnte sich eine folgenreiche Verschiebung und Erschütterung des sog. publizistischen Gleichgewichts (von Rundfunk und Presse) ankündigen, auch über das Kabelfernsehen hinaus. Vgl. Stock, a. a. O., S. 256 ff. m.w.N. Seither: Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, *Telekommunikationsbericht*, Bonn 1976. Dazu etwa B.-P. Lange, *Kabelfernsehen – öffentlich-rechtlich? Media Perspektiven* 1975, S. 549-563; ders., *Kabelfernsehen – Pilotprojekte und KfK-Bericht*, ebd. 1976, S. 93-106; *Marktideologie oder Binnenpluralismus?* ebd. 1977, S. 61-72; G. R. Baum, *Presse und Fernsehen*, in: *Fernsehen* (Anm. 25), S. 135-143; H. Decker, W. R. Langenbacher, G. Nahr, *Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft*, Göttingen 1976; P. Glotz, *Abschied von der Medienpolitik?* in: *Fernsehen* (Anm. 25), S. 123-134; F. W. Hymmen, *Das Kabel – Fakten und Illusionen*, 2. Aufl. Frankfurt a.M. 1976; W. Hoffmann-Riem, *Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1976, S. 291-298; Langenbacher, *Kommunikationspolitische Probleme der Anwendung neuer Kommunikationstechnologien*, *Media Perspektiven* 1976, S. 245-262; Beiträge in: K. Lenk (Hrsg.), *Informationsrechte und Kommunikationspolitik*, Darmstadt 1976; P. Lerche, *Verfassungsrechtliche Aspekte neuer kommunikationstechnischer Entwicklungen*, *Bayerische Verwaltungsbücher* 1976, S. 530-535; D. Stämmler, *Rechtspolitische Probleme des Kabelfernsehens*, in: *Rundfunkpolitische Kontroversen* (Anm. 1), S. 398-418.

Zum Gesamtzusammenhang, auch im Hinblick auf ältere Projekte eines Verleger-Fernsehens usw., M. W. Thomas, *Privatisierung – Gescheiterte Geschichte oder Versuch mit Zukunft?* in: *Rundfunkpolitische Kontroversen* (Anm. 1), S. 342-356, ausgehend von dem hinhaltenen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 3. 1976 in Sachen FRAG vs. Regierung des Saarlandes, BVerfGE 42, S. 42-53, auch abgedr. in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 35 vom 5. 5. 1976, S. I-VIII; dazu M. Kösterheinrich, ebd. Nr. 41 vom 26. 5. 1976, S. 3-4. (Zur Vorgeschichte insoweit Stock, a. a. O., S. 261 Anm. 17 m.w.N.) Daraufhin zunächst das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Saarlouis vom 20. 5. 1976, *Archiv für Presserecht* 1976, S. 175-180 m. Anm. von W. Weber; dazu F. R. Kronenberger, *Funk-Report* Nr. 16/76 vom 6. 8. 1976, S. 4-6. Sodann „Zur Zeit“-Ablehnungsbescheid der Regierung des Saarlandes vom 26. 10. 1976, teilw. abgedr. in: Funk-Report Nr. 23/76 vom 12. 11. 1976, S. 7-9, und in *Media Perspektiven* 1976, S. 535-537, sowie in epd Kirche und Rund-

- funk Nr. 86 vom 3. 11. 1976, S. I-II; dazu ebd. Nr. 84 vom 27. 10. 1976, S. 4 (*Hymmen*); Nr. 85 vom 30. 10. 1976, S. 8. Erneute Klage der FRAG hiergegen, vgl. ebd. Nr. 19 vom 12. 3. 1977, S. 10; siehe auch Nr. 25 vom 2. 4. 1977, S. 16a (FDP Saar: „abwarten“); Funk-Report Nr. 6/77 vom 18. 3. 1977, S. 14. – Bemerkenswert auch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 24. 9. 1976, Deutsches Verwaltungsverfahren 1977, S. 207-211. – In Bayern ist für Juni 1977 eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BayVerf. angekündigt. Vgl. SZ Nr. 74 vom 30. 3. 1977, S. 20 (betr. B. Schnitzler).
- (34) So Schwarz-Schilling in den erwähnten Stellungnahmen.
- (35) Vgl. *Lerche*, a. a. O. (Anm. 33), S. 534; *D. Schwarzkopf*, Träger und Inhalt der Programmverantwortung, in: Fernsehen (Anm. 25), S. 174-184, 176. Nach Schwarzkopf sind „Glaubensfestungen“ „selten“. Schwarzkopf hat sich den Essentialien des Integrationsrundfunks erheblich intensiver gewidmet als Autoren wie Klein, siehe unten Anm. 96, bei und in Anm. 153 ff. Auch *Lerche* hält zu der harten Linie einen beträchtlichen Abstand ein.
- (36) Näher unten Anm. 96, bei und in Anm. 103.
- (37) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 33), S. IV, nach K. Steinbuch.
- (38) Vgl. W. Schmitt Glaeser, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Archiv des öff. Rechts 97 (1972), S. 60-123, 88 Anm. 76.
- (39) Bitburger Thesen (Anm. 29), S. III. Daß sich „gesellschaftlich relevante Gruppen und Rundfunkmitarbeiter“ des Rundfunks „bemächtigen“, hält Klein „für im System angelegt und daher für im Prinzip irreversibel“, S.V. Etwas weniger kategorisch Schwarz-Schilling in seinem Tutzingener Vortrag (Anm. 31): „eine Fehlentwicklung...“, die sehr bezweifeln läßt, ob die Selbstheilungskräfte groß genug sind“, S. 9. Dieser Medienpolitiker geht immerhin noch von der Existenz eines älteren – von ihm freilich verkürzt wahrgenommen – Grundkonsenses aus, S. 7. Eher konzilient insoweit auch in der Holzamer-Festschrift (Anm. 28), S. 116 ff.
- (40) Dazu unten Anm. 103.
- (41) Nach epd Kirche und Rundfunk Nr. 3 vom 12. 1. 1977, S. 6. („Mehr Markt und mehr Freiheit“. Ein Programm nach dem Muster von „Radio Luxemburg“ sei nicht die zwingende, aber eine mögliche unter vielen Alternativen, „und als solche wäre sie doch nicht schädlich“.) Etwas anders wieder Schwarz-Schilling in seinem Tutzingener Vortrag (Anm. 31), S. 5: „Ausgewogenheit“ als „Ersatzthema“, solange es nicht auch ohne „journalistischen Proporz“ „zu einem Binnenthema jedes einzelnen Journalisten wird“ und „zur beruflichen Qualitätsnorm gehört“. „Ätzende Kritik“ sei statthaft, aber nur „im Gesamtauftrag der Gesellschaft“ und ohne jede „Einseitigkeit“.
- (42) Das Postulat kommt denn auch in dem CDU-Papier (Anm. 33) im Hinblick auf Pilotprojekte nicht mehr vor. Über Bezugsebenen von „Ausgewogenheit“ im Rahmen des bisherigen Rundfunkwesens zuletzt *Herzog* (Anm. 25), S. 99 f.
- (43) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 33), S. II. Dazu unten Anm. 123. Im Hinblick auf die Journalisten ist in dem Papier von „der Freiheit der Medien und in den Medien“ die Rede, wobei allerdings näherhin nur von „Mobilität“ gesprochen wird. Die von CDU/CSU verfolgte Antikonzentrationspolitik geht an den Fragen der inneren Medienfreiheit vorbei.
- (44) Dazu unten Anm. 124.
- (45) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 33), S. IV, unter Bezugnahme auf G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975, S. 118. Dazu etwa H. J. Kleinstaub, Fernsehen und Geschäft, Hamburg 1973; H. I. Schiller, Die Bewußtseins-Manager, München 1976.
- (46) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 33), S. II: Das sei „vom Ausgang der Modellversuche abhängig zu machen“. Siehe auch ebd. S.X.
- (47) Vgl. Schwarz-Schilling in seinem Tutzingener Vortrag (Anm. 31), S. 10; CDU-Papier (Anm. 33), S.V.
- (48) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 33), S. I. Weiterreichende Dimensionen eines medienpezifischen Leistungsbegriffs berührt etwa M. Jenke, Kritik am Rundfunk – Motive und Tendenzen, in: Fernsehen (Anm. 25), S. 79-91, 83 ff. Näher unten Anm. 138, 157.
- (49) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 33), S.V, VIII f.
- (50) Vgl. ebd. S.X.
- (51) Vgl. ebd. S. VI: „Erfahrungspotential in der Berichterstattung namentlich für den lokalen und regionalen Bereich“. „Wenn das bestehende Rundfunkmonopol einmal gefallen sein wird“, werden die Grenzen zwischen Presse und Rundfunk nach diesem Konzept „fließend werden“, ebd. Unter der Überschrift „Lizenzgeber“ werden dann in merkwürdigem, nicht weiter begründetem Nebeneinander zwei Modelle aufgeführt.

„Alternative A“ soll ein locker gefügtes, von innen heraus mehr oder weniger weitgehend kommerzialisierbares Gebilde sein: als Dach noch mit binnenpluralistischen Zügen auf organisatorischer Ebene, indes auf eine überwiegend außenpluralistische Programmpraxis angelegt, dazu sogleich. Vgl. *Lerche*, a. a. O. (Anm. 33), S. 534 f.: „starkes Durchwachsen von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Elementen“, „innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Haube private Inseln“. *Lerche* wendet sich besonders gegen linksorientierte „stille Privatisierung“ als „Binnen-Privatisierung“ im Rahmen des bisherigen Systems, ebd. Andere weisen mehr auf Phänomene schleichender (strukturell eher rechtslastiger) Kommerzialisierung auch schon im bisherigen System hin. Nach „Alternative A“ von CDU/CSU könnte es zu Offenlegungen und Separierungen in beiden Richtungen kommen: Hier eine Art „Radio Luxemburg“, kirchennahe Programm-„Inseln“ im Sinn Geigers u.ä., dort gewerkschaftlich gebundene Partikeln, Minderheits- und Sekten-Botschaften der verschiedensten Art.

„Alternative B“ macht mit alledem reinen Tisch. Hier kommt das Verleger-Fernsehen zum Vorschein. Danach soll im Versuchsstadium lediglich ein weiterer Veranstalter eines Vollprogramms zugelassen werden, das mit den vorhandenen Programmen konkurriert. „Als Veranstalter eines solchen Programms kommt primär die Presse in Betracht.“ Beteiligung oder gar ausschließliche Lizenzierungs- bzw. Veranstaltungskompetenz der bestehenden Rundfunkanstalten ist CDU/CSU „nichts weniger als erwünscht“. S.V, VIII f. Nichtsdestoweniger beginnt man in der ARD auch insoweit aufzuwachen. Vgl. M. W. Thomas, epd Kirche und Rundfunk Nr. 16 vom 2. 3. 1977, S. 3-6. Und z.B. das Kölner Kabelprojekt traf alsbald auf den Widerstand von Verlegern und CDU. Näher F. W. Hymmen, ebd. Nr. 15 vom 26. 2. 1977, S. 1-3; Nr. 18 vom 9. 3. 1977, S. 6-7; Nr. 21 vom 19. 3. 1977, S. 7-9; Nr. 23 vom 26. 3. 1977, S. 7 (Prof. Geiger sei hinzuzuziehen); Nr. 24 vom 30. 3. 1977, S. 10; Nr. 25 vom 2. 4. 1977, S. 12-13.

- (52) So nach „Alternative A“, a. a. O. (Anm. 33), S. VIII ff. Die kollegialen Organe dieser Dachgesellschaft sollen „in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt sein“. Die Gesellschaft soll nicht selbst Programme „veranstalten“. Sie soll grundsätzlich „jedermann“ „als Veranstalter von (Teil- oder Voll-) Programmen“ lizenzieren. An Zulassungskriterien werden i.e. noch genannt: Gewerberechtliche „Zuverlässigkeit“, finanzielle „Gewähr“-Bietung. „Im übrigen aber sollten der Phantasie der Veranstalter nur die aus Gründen des Gemeinwohls (z.B. Staats- und Verfassungsschutz, Jugendschutz, Schutz der persönlichen Ehre) unerläßlichen Grenzen gezogen werden.“ Ein Vorbehalt von Mindestanteilen für „gewisse Programmsparten“ – man meint wohl Informationssendungen im üblichen engeren Sinn – innerhalb des Gesamtangebots der gedachten Einrichtung sei „entbehrlich“. Die „Grundversorgung“ mit Integrationsrundfunk“ sei sichergestellt, weil zugleich alle Programme der bisherigen Anstalten eingespeist werden sollten. (Wie aber, wenn das Publikum diese „Grundversorgung“ im Sog kommerzieller Programme in größerem Umfang verschmäht, d.h. ARD und ZDF nicht mehr einschaltet?)

Über die Finanzierung der privaten Programmproduktion wird gesagt: „Erlöse“ aus dem *Gebührenaufkommen*, bei dessen Aufteilung „auch die Einschaltquoten Berücksichtigung finden sollten“. Für den Netzbereich Bundes-Subventionen. Werbefinanzierung gilt als

„problematisch“ (nur?) im Hinblick auf die Lage der andernorts werbenden Presse. Werbung soll „nicht von vornherein ausgeschlossen werden“. Werbefinanzierung soll aber auf „einen gewissen Höchstanteil“ des jeweiligen Programms beschränkt werden, um die Konzentration der Einnahmen bei einem Veranstalter „eines zwar besonders gern gesehene[n], aber vielleicht weniger anspruchsvollen Programms“ zu verhindern.

- (53) Ebd. S. VIII. Über Maßstäbe der internen und der staatlichen Rechtsaufsicht wird über das eben Berichtete hinaus nichts gesagt. Dieses beredete Schweigen mag mit dem Umstand zusammenhängen, daß unsicher erscheint, ob eine Einrichtung nach „Alternative A“ überhaupt noch einen Gesamt-Programmauftrag nach Art des Integrationsrundfunks haben würde. Jedenfalls könnte er sich – was immer man in das Lizenzgesetz hineinschreiben würde – faktisch (in einer i.e. noch nicht vorhersehbaren Weise) in Verdünnung, Desintegration, Zerfall befinden. Die Informationsfreiheit der Rezipienten würde kaum noch einen qualitätserheblichen gemeinsamen Nenner darstellen. Nach „Alternative B“ hätte es (in einem Verleger-Fernsehen) mit dem publizistischen Integrationsprinzip wohl ein völliges Ende. Hier liegt die entscheidende (auch verfassungsrechtliche) Schwachstelle des Ganzen. Aus der früheren Diskussion etwa K. Stern/H. Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, Frankfurt a. M. 1971, S. 41 ff.; Berendes, Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 219 ff. Im übrigen D. Stammier, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, Tübingen 1974, sowie die oben Anm. 33 a.E. Genannten. Weit und breit macht sich dort der Umstand bemerkbar, daß das Vermittlungsproblem auch im Hinblick auf das eingeführte Modell noch nicht auf den Begriff gebracht worden ist. Um so größer die Unsicherheiten darüber, wo auch in Zukunft die Essentialien zu liegen hätten.
- (54) Vgl. Berendes, Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 21 ff. m.w.N.; ergänzend: E. Müller-Meinigen jr., SZ Nr. 287 vom 13. 12. 1972 („in höchstem Maße alarmierend“) (Widerspruch bei W. Zilius, Leserbrief ebd. Nr. 300 vom 31. 12. 1972); K.-H. Janßen, Die Zeit Nr. 50 vom 15. 12. 1972 („müßlich“) (dagegen F. Sänger, Leserbrief ebd. Nr. 52 vom 29. 12. 1972).

Sodann G. Leibholz, Rechtsgutachten zur Staatlichen Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung, erstattet im Auftrag des ZDF, Mainz 1973; abstrahierte Kurzfassung davon: G. Leibholz, Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: H. Ehmke u.a. (Hrsg.), Festschrift f. U. Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 363-375; Rez. H. Wilkens, Archiv für Presserecht 1975, S. 540. Besonders ausführlich, mit Material aus Aufsichtsbescheid und ZDF-Klageschrift, schließlich das dem Hess. Ministerpräsidenten erstattete Gegengutachten von W. Mallmann, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, Wiesbaden 1973; Rez. H. Wilkens, Archiv für Presserecht 1975, S. 868. Dokumentation des gesamten Sendungstextes und weitere Daten in der Begründung des Aufsichtsbescheids der Hessischen Landesregierung an das ZDF vom 28. 11./6. 12. 1972, S. 3 ff.

Verwandte Konstellation mit anderem Vorzeichen: Der Kohl-„Monitor“-Konflikt betr. Aufwendungen für „Öffentlichkeitsarbeit“ in Rheinland-Pfalz vom Juli 1976. Die angegriffene Landesregierung erhob bei Ministerpräsident Kühn Rechtsaufsichtsbeschwerde. Der WDR strahlte eine Widerrufserklärung aus. Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 54 vom 10. 7. 1976, S. 5-6; Nr. 55/56 vom 17. 7. 1976, S. 7b.

- (55) A. a. O. (Anm. 1), S. 34 ff.
- (56) Aufsichtsbescheid (Anm. 54), S. 32.
- (57) Näher zum „Wahrhaftigkeits“-Begriff Mallmann, a. a. O. (Anm. 54), S. 102. Nach Berendes ist in die „Wahrheits-“ = „Wahrhaftigkeits“-Pflicht auch die „Vollständigkeitspflicht“ eingeschlossen, Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 173, unter Hinweis auf J. Wenzel, Die Programmfreiheit des Rundfunks, jur. Diss. Gießen 1970, S. 132 ff. Damit kommt auch der Begriff „umfassend“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag) ins Spiel, vgl. E. W. Fuhr u.a., ZDF-Staatsvertrag, Mainz 1970, § 3 Anm. 1, auch zum folgenden.
- (58) Vgl. den Tenor des Bescheids (Anm. 54), S. 2; ausgeführt dort S. 26 ff.
- (59) Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße, Kammer Mainz. Ein erster Termin hat am 15. 2. 1977 stattgefunden, vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 14 vom 19. 2. 1977, S. 6-7; FR Nr. 43 vom 21. 2. 1977, S. 12 (Zuständigkeitsstreit).
- (60) Aufsichtsbescheid (Anm. 54), S. 36 u.ö.
- (61) Vgl. nur Fuhr u.a., a. a. O. (Anm. 57), § 3 Anm. 1: Die Entscheidung darüber, „was zur Information des Zuschauers wesentlich und notwendig ist“, solle „nach bestem Wissen und Gewissen“ getroffen werden.
- (62) Vgl. nur das Material in der Schrift: Tatort: ZDF-Studio Löwenthal (Schriftenreihe des „Pressedienst Demokratische Initiative“, Nr. 21), Wuppertal 1975. Zur sog. Krise des „Magazin“-Journalismus (als Krise von Politikvermittlung überhaupt) etwa N. Schneider, epd Kirche und Rundfunk Nr. 75 vom 25. 9. 1976, S. 1-5; H. W. Schwarze, Politische Fernsehmagazine – Unausgewogenheit programmiert? In: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 1), S. 180-193; siehe auch G. Brakelmann, Vorwärts Nr. 14 vom 7. 4. 1977, S. 30. Gerade auch für politische Magazine sind – in spezifischer Weise – die Grundsätze des § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag einschlägig. Vgl. Fuhr u.a. a. a. O. (Anm. 57), § 3 Anm. 1. Dazu der vom Ausschuß für Politik und Zeitgeschehen des ZDF-Fernsehrats ausgearbeitete Definitionen- und Grundsatzkatalog i.d.F. von Ende 1976, abgedr. in: epd Kirche und Rundfunk Nr. 101 vom 29. 12. 1976, S. I-XXV, XXII ff. Skeptisch darüber Schwarze, S. 187 ff., im Hinblick auf Ambivalenzen von „Ausgewogenheit“. Das Dokument enthält m.E. aber auch zahlreiche Passagen, welche – richtig verstanden – Magna-Charta-Charakter haben könnten.
- (63) „Wer Meinungs-Journalismus reinen Wassers treiben will, kann dies beim ‚Bayernkurier‘ oder beim ‚Vorwärts‘ tun – nicht in den öffentlich-rechtlichen Anstalten.“ So G. Tandler, nach epd Kirche und Rundfunk Nr. 69 vom 27. 9. 1975, S. 9.
- (64) Vgl. W. R. Langenbacher, Kommunikation als Beruf, Publizistik 1974/75, S. 256-277, 257 ff. m. w. N. Siehe auch ders., Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974, S. 7-24, 17 f., mit Hinweis auf U. Saxer, Die Objektivität publizistischer Information, ebd. S. 206-235. Mit dem Postulat des „ichlosen publizistischen Vermittlers“ zeigt sich Saxer allerdings gegenüber der „Ausgewogenheits“-Offensive m.E. zu nachgiebig. Das Problem läßt sich dadurch nicht lösen; auch dann nicht, wenn irgendwo „neben“ der Vermittlertätigkeit Meinungs- „Engagement“ – als Einwirkung „innerer Umwelt“ – zugelassen wird, vgl. ebd. S. 221, zaghaft zu letzterem Punkt S. 223 f., 231 ff. Näher unten bei und in Anm. 117 ff.
- (65) A. a. O. (Anm. 16).
- (66) S. 29. – Es hätte also auch § 2 Abs. 2 Satz 2 ZDF-Vertrag herangezogen werden sollen: Die Sendungen „müssen... eine unabhängige Meinungsbildung ermöglichen“. Das wird in den ZDF-Programmrichtlinien vom 11. 7. 1963 dahin aufgenommen: „Die Informations-sendungen müssen durch Darstellung der wesentlichen Materialien der eigenen Meinungsbildung dienen. Sie dürfen dabei nicht durch Weglassen wichtiger Tatsachen, durch Verfälschung oder durch Suggestivmethoden die persönliche Entscheidung zu bestimmen versuchen.“ Bei Fuhr u.a. (Anm. 57), S. 202-203, unter III. 4. Auch abgedr. in: Rechtsvorschriften für das ZDF (ZDF-Schriftenreihen versuchen.“ Bei Fuhr u.a. (Anm. 57), S. 202-203, unter III. 4. Auch abgedr. in: Rechtsvorschriften für das ZDF (ZDF-Schriftenreihe, Heft 17), Mainz 1976, S. 21-23, und bei W. Lehr, K. Berg, Rundfunk und Presse in Deutschland, 2. Aufl. Mainz 1976, S. 172-174. Nähe dazu in dem Ausschuß-Dokument (Anm. 62), das allerdings des Rechtsnormcharakters entbehrt. Soweit darin im Hinblick auf heres dazu in dem Ausschuß-Dokument (Anm. 62), das allerdings des Rechtsnormcharakters entbehrt. Soweit darin im Hinblick auf den Meinungsfaktor eine einseitig-defensive Einstellung vorwaltet, wäre mehr Unbefangenheit wünschenswert – was Fortschritte bei der Lösung des Vermittlungsproblems innerhalb des äußeren Bezugsrahmens voraussetzt. Dabei wäre auch § 2 Abs. 1 ZDF-Vertrag einzubeziehen: Es soll ein „objektiver Überblick... ein umfassendes Bild der ... Wirklichkeit vermittelt werden“. Jedes dieser Schlüsselwörter wäre von dem „Unabhängigkeits“-Interesse der Rezipienten aus zu verdeutlichen.
- (67) Etwas näher zum „Treuhand“-Begriff Stock, a. a. O. (Anm. 33), S. 289 f. m.w.N. Dieser Begriff spielte bei den Bitburger Gesprächen eine Hauptrolle. Nicht ohne Grund vorsichtig Jarren, a. a. O. (Anm. 23), S. 4 ff.: „Treuhandrisch für wen, ist dann die Frage.“ Das ist die Schicksalsfrage des öffentlichrechtlichen Systems. Wenn sich dieses System seines Publikums (der medienspezifischen „Allgemeinheit“, „Öffentlichkeit“) als des maßgeblichen „Treu“-Adressaten nicht besser als bisher vergewissern kann, wird es sich gegenüber

- Privatmedien (die auf ganz anderen „Treue“-Optionen beruhen) schwerlich behaupten können. Es handelt sich hier um schwierige Fragen der kategorialen Befindlichkeit des – bildlich gesprochen – gesellschaftlichen Bezugssubjekts einschließlich seiner „utopischen“ Dimensionen, um Fragen nach entsprechenden Parteilichkeitsweisen, Standortbestimmungen usw., wie sie so oder so im Hinblick auf sämtliche Professionen „politischer Kultur“ zur Beantwortung anstehen. Es verstärkt sich wieder der Trend der *Instrumentalisierung*, d.h. von „Treue“ im Sinn instrumenteller Anbindung an vorhandene *Macht*subjekte. Mehr darüber unter verwaltungswissenschaftlich-dienstrechtlichen Gesichtspunkten bei M. Stock, Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ als verfassungsrechtliches Regulativ der Dienstrechtsreform, in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, Bd. 2, München demnächst.
- (68) Aufsichtsbescheid (Anm. 54), S. 31 f. Siehe auch Mallmann, a. a. O. (Anm. 54), S. 97 f., 105.
- (69) Vgl. das CDU-Papier über „Ausgewogenheit“ (Anm. 16), das stattdessen „ein besonders hohes Maß an journalistischer Fairneß, Objektivität und Redlichkeit“ fordert. (Es ermangelt jedoch eines hinlänglich mediengerechten „Objektivitäts“-Konzepts.)
- (70) K. Koszyk, Professionalisierung durch Wissenschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/74, S. 27-37, 29. Das damit angedeutete Konzept ist etwas näher erläutert in meinem Aufsatz über Medienfreiheit, a. a. O. (Anm. 33), S. 277-295, dort im Hinblick auf religiös-konfessionelle Beanspruchungen und Engagements. Zu entsprechenden pädagogisch-schulrechtlichen Professionalisierungsproblemen Stock, a. a. O. (Anm. 29), dort im Hinblick auf „politischen Konfessionalismus“. Dort auch mehr über das Recht auf Bildung (das auch den Kern medienrechtlicher Meinungsbildungsfreiheit darstellen müßte). Diese Zusammenhänge und Querverbindungen werden in der heutigen publizistikwiss. Debatte über Professionalisierung, Reform der Journalistenausbildung, innere Presse- und Rundfunkfreiheit u.ä. z.T. nur verkürzt gesehen. Z.B. scheint es nicht an Versuchungen zu fehlen, *rechtem*, besonders presseprivatwirtschaftlichem Instrumentalismus Parteilichkeitsvorstellungen entgegenzusetzen, welche auch ihrerseits die spezifische publizistische Differenz verfehlen könnten. Oder aber es bleibt – mangels deutlicher Wahrnehmung des Bezugssubjekts – bei der Forderung nach eher anspruchlosen Professionalismuskursen. Zuletzt H. M. Kepplinger, I. Vohl, Professionalisierung des Journalismus? Rundfunk und Fernsehen 1976, S. 309-343 m.w.N., auch zu ZDF-Befunden.
- (71) Vgl. BVerfGE 12, S. 263. „Selbstdarstellungs“-Begehren sind medien- und auch „verfassungsfremd“, soweit sie auf übermäßige Zurückdrängung oder gar Ausschließung des selbständig-hermeneutischen und kritischen Potentials des Mediums hinauslaufen würden. Darauf wird zurückzukommen sein.
- (72) In diesem Sinn auch der Aufsichtsbescheid (Anm. 54), S. 37.
- (73) Vgl. im Aufsichtsbescheid (Anm. 54), S. 25. Zu Fragen des Neben- bzw. Nacheinanders von Gremienkontrolle und staatlicher Rechtsaufsicht ebd. S. 24 f. und ausf. Mallmann, a. a. O. (Anm. 54), S. 40 ff., 114 ff.: kein „sekundärer“, subsidiärer Charakter der Aufsicht. Zustimmend Berendes, Zulässigkeit (Anm. 2), S. 420 f.
- (74) Vgl. Berendes, Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 50 ff.
- (75) A. a. O. (Anm. 1).
- (76) Rechtsgutachten (Anm. 54), S. 32, 35. Von einem „Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks“ hat das Bundesverfassungsgericht zuerst im Mehrwertsteuerurteil BVerfGE 31, S. 314-357, 329, gesprochen. Dazu statt aller Mallmann, a. a. O. (Anm. 54), S. 62 ff., und zur Kernthese von Leibholz bes. S. 24 ff., 53 ff.; Berendes, Zulässigkeit (Anm. 2), S. 415 ff. (beide ablehnend). Die These hat bereits eine längere Vorgeschichte und wird nicht nur von Leibholz verfochten. Nachweise bei Berendes, S. 417 f.
- (77) So BVerfGE 31, S. 322, obwohl in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 nur von einer Freiheit der „Berichterstattung“ „durch“ Rundfunk die Rede ist. „Durch“ legt die Frage nach den möglichen Subjekten dieser vom Bundesverfassungsgericht als Grundrecht anerkannten Freiheit nahe. „Berichterstattung“ bedingt Überlegungen über den *gegenständlichen Umfang* der Freiheit.
- Zu ersterem Punkt: Subjekt ist jedenfalls die Anstalt als solche, es handelt sich um die „Freiheit des Rundfunks“ (so jetzt Art. 111a Abs. 1 Satz 6 BayVerf.). Strittig ist, ob und inwieweit daneben auch z.B. einzelne Programmmitarbeiter „Mitsubjekt“ sind und eine Rundfunkfreiheit als Individualgrundrecht genießen. Dieses Problem ist im ZDF-Konflikt anscheinend von keiner Seite aufgeworfen worden. Es wird weiter unten noch ein wenig vertieft werden. Dazu zuletzt zutreffend F. Müller, B. Pieroth, Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, Berlin 1976, S. 38 ff., aus aktuellem Anlaß, siehe ebd. S. 15 ff. Nachzutragen seither: B. Hendriks, I. Lenz, Zum Bildschirm- und Mikrofonverbot für Rundfunkmitarbeiter, Film und Recht 1976, S. 294-307; anders Th. Maunz, Politische Meinungsäußerungen von Rundfunkmitarbeitern, Archiv für Presserecht 1976, S. 64-67.
- Der zweite Punkt ist hier unerschlossen, insoweit es um die Erweiterung der „Berichterstattungs“- zu einer umfassenden „Programmfreiheit“ – auch über „Information“ als Programmparte im üblichen engeren Sinn hinaus – geht. Vgl. Art. 111a Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayVerf.: „Der Rundfunk dient der Information.... Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei.“ Alles dies unterfällt der dort garantierten „Freiheit des Rundfunks“; desgl. schon nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Dabei muß „Information“ in einem weiteren Sinn m.E. zugleich den Oberbegriff aller drei Aufgabenelemente darstellen, auch soweit es um Kommunikations- und Sozialisationszusammenhänge außerhalb von „Information“ im engeren Sinn geht. „Berichterstattung“ i.S. des Art. 5 GG umfaßt den engeren und zugleich auch den weiteren publizistischen Informationsbegriff. Siehe unten Anm. 152.
- In dieser Weise umfassend verstanden, ist sodann „Berichterstattung“ von *Meinungsäußerung und -verbreitung* i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu unterscheiden. Insoweit ist der zweite Punkt hier offenkundig relevant.
- (78) Rechtsgutachten (Anm. 54), S. 27. Darüber bestehen die verschiedenartigsten Ansichten. Überblick bei Wenzel, a. a. O. (Anm. 57), S. 11 ff. M.E. richtig zuletzt Müller, Pieroth, a. a. O. (Anm. 77), S. 22 ff. und zustimmend Hendriks, Lenz, a. a. O. (Anm. 77), S. 300: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 ist *lex specialis*.
- (79) Dazu W. Hoffmann-Riem, Sozialstaatliche Wende der Medienverantwortung? Juristenzeitung 1975, S. 469-476, 470 ff.; ders., H. Plander, Rechtsfragen der Pressereform, Baden-B. 1977, S. 30 ff.; siehe auch Hoffmann-Riem, Chancengleichheit (Anm. 33), S. 298. Hinter den gängigen, z.T. dubiosen Umschreibungen verbirgt sich ein erhebliches Maß an Meinungsverschiedenheiten, was die gesellschafts-, öffentlichkeits-, verfassungsstrukturellen Weiterungen betrifft. Vgl. nur J. Aufermann, Politische Medienfunktionen in funktionsmöglichkeiten des politischen Systems (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 6/1975), Opladen 1975, S. 431-451. Der rundfunkrechtliche Grundkonsens ist insoweit bei dem Stand vor Beginn der Protestbewegung in den sechziger Jahren stehengeblieben. Noch weiter hängt die (von Tabuierungen behinderte) konventionelle Lehre von der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse zurück.
- (80) Vgl. Rechtsgutachten (Anm. 54), S. 35.
- (81) Vgl. Hoffmann-Riem, Sozialstaatliche Wende (Anm. 79), S. 470; Hoffmann-Riem, Plander, a. a. O. (Anm. 79), S. 30 ff.
- (82) Siehe aber immerhin § 3 Abs. 2 ZDF-Vertrag: „Nachrichten und Kommentare sind zu trennen; Kommentare sind als persönliche Stellungnahme zu kennzeichnen.“ Dazu zuletzt K. Schönbach, Trennung von Nachricht und Meinung, Freiburg i. Br. 1977. Über „Objektivität“ und Meinung im Hinblick auf „Nachrichten“ u.ä. weiter etwa U. Zimmermann, Nachrichten im Fernsehen, Rundfunk und Fernsehen 1973, S. 357-378; U. Paetzold, Fernsehnachrichten im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, ebd. 1975, S. 73-84; Beiträge in: E. Straßner (Hrsg.), Nachrichten, München 1975; A. von Hoffmann, Für bessere Fernsehnachrichten, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 1), S. 161-179; W. Teichert, Funk-Report Nr. 23/76 vom 12. 11. 1976, S. 14-18; K. Renckstorf, Nachrichtensendungen im Fernsehen, Media Perspektiven 1977 S. 27-42. Über „Wirklichkeit“ (z.B. im Sinn von § 2 Abs. 1 ZDF-Vertrag) insoweit auch W. Schulz, Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien, Freiburg i. Br. 1976 m.w.N.; dazu W. Teichert, Rundfunk und Fernsehen 1976, S. 406-408. Rechtswiss. Paralleluntersuchungen fehlen.

- (83) Vgl. Rechtsgutachten (Anm. 54), S. 38 f. *Leibholz* verweist stattdessen auf justizielle Befehle, im übrigen auf Intendantenverantwortung und interne Gremienkontrolle. Daraufhin mag das Vermachtungspotential des „Parteienstaats“ (das für *Leibholz* zum Anlaß wird, auf programmrechtlicher „Staatsfreiheit“ zu bestehen) als parteipolitisches Potential auf der Gremienebene um so nachdrücklicher in Erscheinung treten. Insofern eher unentschieden oder resignativ *Leibholz*, Bundesverfassungsgericht und Rundfunkfreiheit, in: *ders.* u.a. (Hrsg.), Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung. Festschrift für W. Geiger zum 65. Geburtstag, Tübingen 1974, S. 9-21, 16 ff.
- (84) Vgl. *Chr. Starck*, Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit, in: Herrschaft und Kritik, hrsg. vom Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik, Frankfurt a.M. 1974, S. 15-47, 19. *Starck* ist es um den Fortbestand einer „vergesellschafteten“ und nichtstdestoweniger „staatsfreien“ Rundfunkfreiheit zu tun, mit Blickrichtung auf Parteinfluß als Korrumptierungsmoment. Insofern tritt *Starck* instrumentellen Tendenzen entgegen. Inzwischen ist auch reprivatisierte Rundfunkfreiheit als die andere Fehlform wieder ins Blickfeld getreten. Erst wenn auch dem Rechnung getragen wird, ergibt sich: *Jedweder* Instrumentalismus ist medienfremd, das Schlüsselproblem ist das der Konsolidierung der Rundfunkfreiheit als publizistischer Freiheit. Das wird bei *Starck* nicht recht deutlich. Daraufhin bleibt die pro-mediale Seite möglicher Staatstätigkeit auch bei *Starck* unterbelichtet. Siehe auch schon *ders.*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, Tübingen 1973, auch zur Empirie. Dazu ferner *G. Hundertmark, K. Winkler*, Rundfunkkontrolle und Parteinfluß, Publizistik 1973, S. 331-343; *H. Keidel*, Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk, Rundfunk und Fernsehen 1976, S. 15-38. Zuletzt *H. Schmidt*, Staatseinfluß und Gremienmacht, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 1), S. 60-75. Zum ZDF-Befund *W. Brüssau*, Anmerkungen zur Praxis des Fernseh-Rats, in: Fernsehen (Anm. 25), S. 69-78. Andererseits zuletzt *U. Patzold*, Innere Rundfunkfreiheit – Legitimität eines Anspruchs, in: Rundfunkpolitische Kontroversen, S. 376-387. Vgl. auch das vom RFFU-Gewerkschaftstag 1976 verabschiedete Medienpolitische Konzept der RFFU, abgedr. in: *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 88 vom 10. 11. 1976, S. I-II, und in *Funk-Report* Nr. 23/76 vom 12. 11. 1976, S. 25-27. Zur Vorgeschichte insoweit *Stock*, a. a. O. (Anm. 33), S. 291 f. m.w.N.
- (85) Vgl. *Leibholz*, Rechtsgutachten (Anm. 54), S. 37. (*L.* meint diese Konstellation wohl nicht, siehe ebd. S. 28.)
- (86) Als weiterer, parteipolitische Pluralitätsreduktionen und mittelbar auch die publizistische Freiheit betreffender Vorgang im NDR-Bereich sei dazu die Kieler „Kirchenklage“ erwähnt. Die Kieler Landeskirche (jetzt: Nordelbische Kirche) hat – gestützt auf das genannte Gutachten *Starcks* (Anm. 84) und durch ihn vertreten – im Mai 1976 vor dem Verwaltungsgericht Schleswig Klage mit dem Antrag erhoben, die Wahl von NDR-Rundfunkratsmitgliedern durch den Landtag von Schleswig-Holstein wegen Verstoßes gegen § 8 Abs. 2 Satz 3 NDR-Vertrag aufzuheben. Das VG hat die Klage im Sept. 1976 zurückgewiesen. Inzwischen ist die Sache vor dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg anhängig. Zugleich ist vor dem Bundesverfassungsgericht ein Verfassungsbeschwerdeverfahren anhängig. Näher *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 42 vom 29. 5. 1976, S. 4; *F.W. Hymmen*, ebd. Nr. 43 vom 2. 6. 1976, S. 1-3; Nr. 72 vom 15. 9. 1976, S. 2-3; Nr. 73 vom 18. 9. 1976, S. 8; Nr. 24 vom 30. 3. 1977, S. 11. Siehe auch katholischerseits das Gutachten von *W. A. Kewenig*. Zur Gesetzes- und Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kollegialorgane des Nordd. Rundfunks, Hekt. 1974. Wenn es hier zu Entscheidungen in der Sache selbst kommen sollte, könnte das eine Gelegenheit sein, auf die Möglichkeit der (szt. von mir konzipierten, Anm. 33) kulturverfassungsrechtlichen Nähe von Kirchenfreiheit und Medienfreiheit die Probe zu machen.
- (87) Zu diesem Grundbegriff der Staatslehre *H. Krügers K. Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen 1972, S. 236 ff. (Zur Rundfunk-„Neutralität“ ebd. S. 83 ff.)
- (88) Unter diesem Gesichtspunkt wären neuere sozialwissenschaftliche Staatsanalysen einzubeziehen, daneben die unter Verfassungsrechtlern wieder aufgelebte allgemeine „Staat“-„Gesellschaft“-Debatte, etwa: *W. Schmidt*, Die Entscheidungsfreiheit des einzelnen zwischen staatlicher Herrschaft und gesellschaftlicher Macht, *Archiv des öff. Rechts* 101 (1976), S. 24-45; *E.-W. Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt a.M. 1976, bes. S. 185 ff. Beide Materien wären zusammenzubringen und publizistikwiss. und medienrechtlich auszuwerten.
- (89) In diesem Sinn eingehend *Berendes*, Die Staatsaufsicht (Anm. 2), S. 102 ff. m.w.N. Zustimmend *Chr. Starck*, *Archiv des öff. Rechts* 101 (1976), S. 307-309; gegen *Leibholz* auch *H. Bethge*, Rechtsfragen der Rundfunkaufsicht, *Die Verwaltung* 1974, S. 439-463, 444 ff. Zur Bedeutung des Vorbehalts in BVerfGE 12, S. 261, die Anstalten dürften „höchstens“ einer „beschränkten“ Rechtsaufsicht unterworfen werden, *Berendes*, ebd. S. 108 ff. und *Mallmann*, a. a. O. (Anm. 54), S. 53 ff.

Im übrigen sei unterstrichen: Auch von diesem Standpunkt aus wird die Einführung einer Rechtsaufsicht zumeist nur für zulässig, nicht aber auch für geboten gehalten; *Berendes*, ebd. S. 118 ff. und zuletzt *Ossenbühl*, *Rundfunk* (Anm. 7), S. 45. Das gewachsene Nebeneinander aufsichtsfreier und aufsichtsunterworfenen Anstalten (Anm. 5) ist danach verfassungsrechtlich unbedenklich, d. h. die hier erörterte Thematik betrifft nur Anstalten, welche nach einfachem Rundfunkrecht aufsichtsunterworfen sind. Insofern besteht weithin Einigkeit, und davon gehe auch ich aus.

Andererseits besteht überall Einigkeit darin, daß *Fachaufsicht*, nämlich „im Prinzip umfassende Sachweisungsbefugnis“ auch über „bloße Rechtmäßigkeitskontrolle“ hinaus (*Berendes*, ebd. S. 28), verfassungswidrig wäre. Statt aller *Berendes* ebd. S. 101 f.

- (90) So zuletzt: Zulässigkeit (Anm. 2), S. 419. Ähnlich *Starck* und *Bethge*, a. a. O. (Anm. 89).
- (91) A. a. O. (Anm. 54), S. 101. In dieser Richtung für „wahrheitsgetreu“, einschl. der „Vollständigkeitspflicht“, auch *Berendes*, *Die Staatsaufsicht* (Anm. 2), S. 173; ausdrücklich für „volle“ staatsaufsichtliche Kontrolle insoweit *ders.*, *Zulässigkeit* (Anm. 2), S. 419 Anm. 79.
- Leibholz* will hier zwar die exekutivische Aufsicht ferngehalten wissen. Für Gerichte sollen auch nach ihm aber „wahrheitsgetreu“, „umfassend“ und sogar auch „sachlich“ „den rechtlich verbindlichen Prüfungsmaßstab“ bilden können; wobei er an Klagen dritter Privater denkt. Ähnlich *H. H. Rupp* (der in dem Rechtsstreit Anm. 59 das ZDF vertritt), *Archiv des öff. Rechts* 101 (1976), S. 161-201, 199. Vgl. auch *Mallmann*, a. a. O. (Anm. 54), S. 100; *Herrmann*, a. a. O. (Anm. 45), S. 56 ff. Den Gerichten weiterreichende Prüfungsbeugnisse zuzubilligen als den Aufsichtsbehörden, erscheint mir inkonsequent. Anschaulich werden derartige Entscheidungen z.B. anhand des *Finck-„Panorama“-Konflikts*. Siehe das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 6. 4. 1976, *Archiv für Presserecht* 1976, S. 75-85. Dazu *K. H. Großmann*, *J. Lenz*, *Film und Recht* 1976, S. 581-588; *M. Kösterheinrich*, *Medium* 1976, Heft 9, S. 4-5.
- (92) Vgl. *Berendes*, *Zulässigkeit* (Anm. 2), S. 419.
- (93) Diesen Begriff hat die Hess. Landesregierung in einem anderen Fall für nicht maßstabfähig erklärt, vgl. *Mallmann*, a. a. O. (Anm. 54), S. 101, wohl in gleicher Richtung. Deutlich ebenso *Berendes*, auch für das Merkmal „sachlich“, das er im Anschluß an das Bundesverfassungsgericht mit „ausgewogen“ koppelt: „ein grundlegendes rundfunkpublizistisches Leitprinzip, das nicht von anstaltsexterner Seite und mit den Mitteln der Staatsgewalt durchgesetzt werden kann“, *Die Staatsaufsicht* (Anm. 2), S. 172 m.w.N.
- (94) A. a. O. (Anm. 16).
- (95) Der Begriff wird an dieser Stelle, noch etwas verschämt, in Anführungsstriche gesetzt.
- (96) Das z.B. dann, wenn man den zitierten Satz so liest: Die „Tatsachen“-Recherche soll noch „möglichst umfassend“ vor sich gehen und dabei noch nicht von „Ausgewogenheit“ – als zusätzlichem, latent heteronomem Maßstab – affiziert werden; erst auf der Stufe der „Darbietung“ soll der „Ausgewogenheits“-Grundsatz eingreifen. Wie soll er eingreifen? Im selben Abschnitt wird das Rezipienteninteresse als Kriterium eingeführt (siehe oben bei Anm. 65), und zwar als ein Dachkriterium auch des „Ausgewogenheits“-Begriffs. Davon könnte etwas Trost kommen. Wie faßt das CDU-Papier aber nun das Rezipienteninteresse inhaltlich auf? Da macht sich etwas von den erwähnten (Anm. 79) Rückständigkeit und Verkürzungen bemerkbar, mit der Folge, daß unerschlossen bleibt, was an und „in“ Pluralität und über ein bloßes statisches Nebeneinander von Standpunkten hinaus zu „umfassender“, „wahrheitsgetreuer“, „sachlicher“ Information gehören könnte..

Deutlicher *Schwarzkopf*, a. a. O. (Anm. 35), S. 179 ff.: „Das Recht der Öffentlichkeit auf umfassende Information“ als „Leitstern“; „nicht... die ausschließliche oder überwiegende Präsentation von Mehrheitsmeinungen“, „es gibt auch eine Programmverantwortung für Qualität“; „rundum kritisch“, „ein Standort der vorurteilsfreien Neugier“, „Zwischenreich“, auch nicht „Missions-, Propaganda- oder Indoktrinierungssender“. Siehe auch schon *ders.*, Die Zeit Nr. 40 vom 26. 9. 1975, S. 36: „Das Gebot der Ausgewogenheit bezieht sich auf Meinungen, nicht auf Tatsachen. Tatsachen sind ausgewogenheitsfremd. Sie können nicht darauf abgewogen werden, ob sie für Personen oder Gruppen vorteilhaft oder von Nachteil sind.“ Für die Auswahl der „Nachrichten“ nennt *Schwarzkopf* dann als Hauptkriterien neben dem „Neuigkeits-“ den „Öffentlichkeitswert“, d. h. ein Kriterium, in welchem das Informationsinteresse als „Leitstern“ eine Rolle spielen wird. Das gesellschaftliche Bezugsobjekt (Anm. 67) wird allerdings im Rahmen dieses mehr pragmatischen Ansatzes nur schemenhaft sichtbar. Inwieweit wird hier das Informationsinteresse auch in seinen zurückliegenden Dimensionen als Entstrickungsinteresse wahrgenommen?

Auf ein aufgabenanalytisch nicht hinlänglich eingelöstes, nicht in schlüssiger Weise auf die individuelle und öffentlich-„institutionelle“ Meinungsbildungsfreiheit bezogenes „Ausgewogenheits“-Postulat greift für Magazine *Saxer* zurück, a. a. O. (Anm. 64), S. 233. Mißlich zuletzt *Mainz*, a. a. O. (Anm. 77), S. 64: „Bei tatsachenbetonten Sendungen, insbesondere Nachrichten, wird die Ausgewogenheit im gleichen Programmpunkt zu verlangen sein, bei meinungsbetonten Sendungen, insbesondere Kommentaren, im Gesamtprogramm.“ Der „Gesamtprogramm“-Begriff des Bundesverfassungsgerichts (Anm. 10) einschließlich des „Ausgewogenheits“-Prinzips verdichtet sich danach im Hinblick auf „Nachrichten“, Magazine u.ä. bis zur „Punkt“-Förmigkeit. Das Schwankende, Schwammige, das „Abwägung“ – und „Ausgewogenheit“ als deren Ergebnis – innewohnt, wo es an einem deutlichen obersten Leitkriterium fehlt, könnte sich danach bis zur völligen Strukturlosigkeit, d.h. bis zum informatorischen Nullwert auswachsen. Scharf ablehnend unter diesen Umständen *H. Ridder*, „Ausgewogenheit“, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 1), S. 17-32.

Übrigens ist dieses Postulat auch in der verwandten *presserechtlichen* Diskussion (als Regulativ gegen Konzentrationsfolgen) zunächst und hauptsächlich auf den „Nachrichtenteil“ bezogen worden. Vgl. *P. Glotz*, *W. R. Langenbacher*, Der mißachtete Leser, Köln 1969, S. 186; *N. Dittrich*, Pressekonzentration und Grundgesetz, München 1971, S. 115 ff. (der es von da aus auf Kommentare erstrecken möchte); *W. Kunert*, Pressekonzentration und Grundgesetz, Berlin 1971, S. 159 ff.; zögernd *P. Lerche*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, Berlin 1971, S. 108 ff. Die ungeklärte öffentlichkeitsstrukturelle Bedeutung und kategoriale Isolierung von „Ausgewogenheit“, an der die mehr *formal-liberalen* Auffassungen kranken, hatte zur Folge, daß dieses Regulativ als presserechtliches *allerseits* als an sich medienfremd, als „ultima ratio“ (*Dittrich*, S. 116) o.ä. angesehen wurde. Gerade auch von rechts wurde es dort als Fessel von „Bekennnisjournalismus“ entschieden zurückgewiesen. Dem entspricht die heutige rundfunkpolitische Rückwendung zur „Tendenz“-Publizistik, oben bei Anm. 41 ff. Wer genauer darüber nachdenkt, wird daraus die Annahme herleiten können: Soweit „Ausgewogenheit“ den „Tendenz“-Faktor als Vermachtungspotential zurückhält, könnte sie – wohlverstanden – den Informationsfaktor „entfesseln.“ Dazu müßte sie allerdings erst einmal von ihrer Schwammigkeit befreit werden.

- (97) So von *Schwarzkopf*, Die Zeit a. a. O. (Anm. 96): „Rechtsgebot“. Ebenso dann die (ohne die Stimmen der der SPD zuzurechnenden Mitglieder gefaßte) Entschließung des NDR-Verwaltungsrats vom 20. 11. 1975, nach epd Kirche und Rundfunk Nr. 84/85 vom 22. 11. 1975, S. 8; aber auch ein Beschluß der NDR-Redakteursversammlung vom 12. 12. 1975, ebd. Nr. 92 vom 17. 12. 1975, S. 7. Den ARD-Intendanten zufolge ist „Ausgewogenheit“ „kein journalistischer, sondern allenfalls ein juristischer Begriff“, nach SZ Nr. 210 vom 13. 9. 1975, S. 5. Hier findet man also das Gegenstück zu der Meinung von *Berendes*, oben Anm. 93. Gegen beide Varianten etwa *P. C. Hall*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 57 vom 13. 8. 1975, S. 1-2: „Der Begriff, der kein journalistischer ist und erst recht kein juristischer“. Letzteres Diktum erscheint voreilig. Mindestens werden dabei die neuen Positivierungen in Bayern und Berlin (oben Anm. 10) übersehen: Dort handelt es sich jetzt um einen Verfassungs- bzw. Gesetzes- bzw. Satzungsbezug i.S. geschriebenen Rechts. Im übrigen könnte es sich um einen richterrechtlichen Auslegungsbefehl, auch insoweit aber um einen „juristischen Begriff“ handeln.

- (98) Etwa von *W. Leisner*, Die Pressegleichheit, Berlin 1976, S. 47 f.: „Verfassungsgebot“; „offen..., wie weit es rechtlich im einzelnen faßbar ist“. Zurückhaltend *Lerche* (Anm. 96), S. 110 f. Optimistisch *Dittrich* (Anm. 96), S. 117. Etwas ausführlicher sei hingewiesen auf *R. Herzog*, Kirchen und Massenmedien, in: *E. Friesenhahn* u. a. (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Bd. II, Berlin 1975, S. 417-435, 432 ff. Nach *H.* wird dieses „Verfassungsgebot“ in der Rundfunkpraxis „nicht ausreichend beachtet“. *H.* beschäftigt sich mit der „von interessierter Seite immer wieder vorgebrachten Behauptung“, der fragliche Begriff sei so unbestimmt, daß er jeder rechtsaufsichtlichen und gerichtlichen Überprüfung entzogen sei. Nach *H.* muß davon ausgegangen werden, daß der Begriff, „wenn er sich überhaupt als justizabel erweisen sollte“, „einen breiten, nicht von Rechtsaufsicht und Gerichtsbarkeit zu konkretisierenden „Begriffshof“ aufweist. Andererseits besteht nach *H.* im Hinblick auf „*offensichtliche*“ Verletzungen der „Ausgewogenheitspflicht“ „ein nicht von vornherein injustizabler „Begriffskern“. Im weiteren expandiert der „Kern“ bei *H.* in bedenklicher Weise: „Unüberprüfbar Beurteilungsspielräume“ kämen hier nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen nur zugunsten von kollegialen, auf „einen ganz besonderen Sachverstand oder die Repräsentation ganz besonderer Interessen“ angelegten Programmausschüssen in Betracht; von Gremien, welche die konkrete Programmentscheidung „getroffen oder zumindest gebilligt“ hätten. *H.* spricht sich im übrigen für Konkretisierung etwa durch Richtlinien aus, welche von „Leitungsgremien“ zu erlassen seien. „Rechtsprobleme der journalistischen Freiheit treten insoweit nicht auf, da auch sie ihre selbstverständliche Grenze an der verfassungsrechtlichen Ausgewogenheitspflicht findet.“

Herzog knüpft hier an ältere Figuren der allg. Doktrin vom „unbestimmten Rechtsbegriff“ an. Der heutige Diskussionsstand insoweit in: *R. Scholz*, *E. Schmidt-Assmann*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer 34, Berlin 1976, S. 145 ff., 221 ff., Aussprache S. 275 ff. Weiter *W. Schmidt*, Abschied vom „unbestimmten Rechtsbegriff“, Neue Juristische Wochenschrift 1975, S. 1753-1758; gegen ihn *E. Quambusch*, Zeitschrift für Beamtenrecht 1976, S. 274-278. Welche Terminologie auch immer verwendet wird – entscheidend kommt es dann auf die Frage an, anhand welcher Sachgesichtspunkte die Grenzen des Spielraums bestimmt werden sollen, welches z.B. der Stellenwert von *publizistischem* „besonderem Sachverstand“ sein soll. Nach *Herzogs* Abhandlung von 1975 könnte es den Anschein haben, als ob *H.* weder den jeweiligen unmittelbaren Programmproduzenten noch dem Verwaltungsstab solchen Sachverstand zubilligen will. Etwas einläßlicher in der *Holzamer-Festschrift* (Anm. 25), S. 95 ff.: „Nähe zur Geistesfreiheit und zum geistigen Schaffen“, Gefahr einer „Lahmung der journalistischen Arbeit“. Ein „Leitstern“ im Hinblick auf diese Abgrenzungsfragen wird aber auch dort nicht sichtbar. Vgl. auch *Herzog*, Rechtsgrundlagen und öffentlicher Auftrag des Fernsehens, in: *D. Stolle* (Hrsg.), Fernseh-Kritik (II). Die gesellschaftskritische Funktion des Fernsehens, Mainz 1970, S. 13-30, 26 ff.: *H.* äußert sich vorsichtig und m.E. verkürzend zur „legitimen Form von Gesellschaftskritik“. Angesichts von wahrgenommenem linkem „Bekennnisjournalismus“ hält *H.* nach Möglichkeiten zum herrschaftlichen Oktroy von „Ausgewogenheit“ Ausschau.

- (99) Das auch im Hinblick auf mittelbar programmerebliche, z.B. *personelle* „Ausgewogenheit“. Dazu zuletzt *Schwarzkopf*, a. a. O. (Anm. 35), S. 179. Siehe auch *Herzog*, a. a. O. (Anm. 25), S. 97 f., wo sich auch insoweit ein *außenpluralistischer*, d.h. latent medienfremder Entwicklungstrend ankündigt. Vgl. nur die Beschlusvorlage einer Arbeitsgruppe Medienpolitik der CDU des Rheinlandes „Sicherung der Aufgabenstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Nordrhein-Westfalen“ (auf dem Landesparteitag im Nov. 1976 nicht verabschiedet), abgedr. in: Funk-Report Nr. 26/76 vom 22. 12. 1976, S. 22-24 (Zeitverträge, Rotationsprinzip für „wichtige, einflußreiche“ Redakteurstellen, ggf. „Alternativredaktionen“). Dazu epd Kirche und Rundfunk Nr. 86 vom 8. 12. 1976, S. 9-10; Nr. 1/2 vom 8. 1. 1977, S. 9 (*Windelen*).

Im übrigen begegnet das „Ausgewogenheits“-Problem, wie die NDR-Beispiele zeigen, als *personalpolitisches* und *unmittelbar* programmopolitisches auch innerhalb innerer Interorganverhältnisse. Es bedarf der Aufarbeitung auch im Zusammenhang der – dringend erforderlichen – aufgabenadäquaten Verrechtlichung der Gremien-„Aufsicht“. Siehe *K. Stern*, *H. Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1972, S. 33. Etwas näher *Stock*, a. a. O. (Anm. 1), S. 57 f.

- (100) Zulässigkeit (Anm. 2), S. 418.
- (101) Vgl. H. Krüger, Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, in: Festschrift für Schmidt (Anm. 14), S. 35-36, 302.
- (102) Vgl. BVerfGE 12, S. 260.
- (103) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 16), das dieses System „entweder schon in der konkreten Sendung, zumindest aber in mehreren zeitlich möglichst rasch aufeinanderfolgenden und gleichwertigen Sendungen“ praktiziert sehen möchte. Wörtlich im wesentlichen ebenso vorher Herzog, Kirchen (Anm. 98), S. 434. Dann erneut ders. in der Holzamer-Festschrift (Anm. 25), S. 97 („Notfalls, wenn auch nicht notwendig“ könne es sich dann „auch um sogenannte Bekenntnisjournalisten handeln“).
- H. H. Klein hat sich 1975 dafür ausgesprochen, solches Pro und Kontra „grundsätzlich im Rahmen jeder einzelnen Sendung“ Platz greifen zu lassen. Auch Kommentare dürften nicht zum „Plädoyer für eine bestimmte Richtung werden – es sei denn, man stellte mehrere solcher Plädoyers mit unterschiedlicher Tendenz innerhalb der gleichen Sendung einander gegenüber“. Nach ZVZV 1975, S. 1157. Danach müßte jeder einzelne Journalist ggf. das Pro und Kontra in mehr oder weniger weitgehend außenpluralistischer Weise in seiner eigenen Brust vereinigen – was mehr oder weniger weitgehende Gespaltenheit und „Ichlosigkeit“ bedeuten würde. Auf dergleichen könnte auch „Ausgewogenheit“ als „Binnenthema“ nach Schwarz-Schilling (Anm. 41) hinauslaufen. Soweit darüber das inter- und ggf. intrapersonale dialogische und kritische, d.h. auf metapluralistische Kategorien gegründete Moment des Programmauftrags dahinschwänden würde, könnte das heißen: Meinungsbildungs- und publizistische Freiheit würden stranguliert werden. Vgl. auch Klein, a. a. O. (Anm. 16): Kritik müsse „durch Antikritik auf- oder ausgewogen werden“, und zwar müsse jeder Rundfunkjournalist, der „dann am Ende seine Meinung sagt“, die Rezipienten vorher „mit allen zu dem betreffenden Gegenstand erörterten Argumenten bekannt(zu)machen“. Soweit diese Forderung die „Tatsachen“-Basis der Kritik betrifft und sofern nicht auch „alle“ (= ?) zu dem Gegenstand irgendwo vertretenen Meinungen schon als solche (ohne Rücksicht auf publizistische „Relevanz“, auf die kategorialen Zusammenhänge und deren publizistische Aufbereitung) als „Tatsachen“ in einem weiteren Sinn mitgemeint sind, mag das in dafür geeigneten Programmtypen hingehen. Im übrigen läßt dergleichen die Bereitschaft vermissen, den Eigengesetzlichkeiten des publizistischen „Zwischenreichs“ Rechnung zu tragen, auch wo das CDU/CSU-„Tendenz“-Interessen abträglich sein könnte.
- (104) In dieser Richtung alternativ Herzog, a. a. O. (Anm. 103): „ausnahmsweise“, mit Hinweis auf „gewisse kirchliche Sendungen“ als Beispiel. Über „instrumental/„medial“ insoweit allerdings Stock, a. a. O. (Anm. 33), S. 266, 298. (Gerade das ist – i.S. Geigers verstanden – einer der Ansatzpunkte expansiven außenpluralistischen „Fenster“-Interesses, bis zu konfessionellen Vollprogrammen als „Tendenz“-Programmen.) Ferner verweist Herzog auf die Werbespots der politischen Parteien in Wahlkämpfen. Letztere „Fenster“-Strukturen haben sich allerdings 1976 als fatal erwiesen. Statt aller G. Börsen, Schafft die Wahlsots ab! Funk-Report Nr. 20/76 vom 1. 10. 1976, S. 1-3 – Auch im Rahmen eines Kabelfernsehens nach der CDU-„Alternative A“ (Anm. 51) wäre öffentlich-publizistische „Kommunikationshilfe“ erforderlich, siehe Hoffmann-Riem, Chancengleichheit (Anm. 33), S. 292 f. (unter anderem Blickwinkel). Völlig hermisch beschaffene „Tendenz“-Monaden stehen zu Meinungsbildungs- und Medienfreiheit notwendig in einem Spannungsverhältnis. Die Spannung nimmt mit Größe bzw. Gewicht der „Fenster“-Einheiten zu.
- (105) So von Schwarzkopf, Die Zeit, a. a. O. (Anm. 96), gegen „ausgewichene Unsachlichkeit“; ders. in der Holzamer-Festschrift (Anm. 35), S. 179. So auch noch Herzog, ebd. S. 97 (der aber daneben – also wohl als „unsachlich“ zu gewärtigen – das Pro- und Kontra- sowie das „Fenster“-Schema aufführt; dergestalt werden bei H. schon mögliche Brüche und entwicklungsgeschichtliche Überschreibungen erkennbar). In ähnlichem Sinn können Müller und Pieroth dann sagen: „Ausgewogenheit, Sachlichkeit“ und andere Normbereichselemente konstituieren das Recht der Rundfunkfreiheit, sie bedingen z. B. daß bei den Rezipienten nicht „strukturierte Nachrichtendefizite“ hervorgerufen werden dürfen. Vgl. a. a. O. (Anm. 77), S. 41 f. Ebd. S. 45 Anm. 121 eine Aufstellung des Vorkommens von „sachlich“ im einfachen Rundfunkrecht; dazu noch Art. 111a Abs. 1 Satz 6 BayVerf. M. und P. zweifeln allerdings am Verfassungsrang des „Sachlichkeits“-Prinzips, S. 45, im Anschluß u. a. an H. Faber, Innere Geistesfreiheit und suggestive Beeinflussung, Berlin 1968, S. 147 ff. m.w.N. Irritationen hat insoweit zum Adolf Arndt hervorgerufen, etwa: Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, hrsg. von M. Löffler, Berlin 1966, S. 20 („Maulkorb“, „kastriert“). Weithin werden Attribute, welche auf eine von „Sachlichkeit“ abgetrennte „Ausgewogenheit“ zutreffen könnten, auch auf „sachlich“ erstreckt: Lauheit, „Indifferentismus“, vgl. Schlaich, a. a. O. (Anm. 87), S. 85 f. Richtig verstanden, ist „sachlich“ gerade das heilsame Remedium gegen derartige Infektionswirkungen von „ausgewogen“. Zutreffend Schwarzkopf, Holzamer-Festschrift a. a. O.
- (106) Verwandte Erscheinungen finden sich in der hochschul- und schulpolitischen Diskussion der letzten Jahre. Im „Fall Narr“ tauchte unter einem derartigen Vorzeichen das „Ausgewogenheits“-Prinzip auch im Hochschulrecht auf. Dokumentiert: Kritische Justiz 1975, S. 160. Dann der Fall Rohrmoser: Nach Filbinger diene die Berufung dieses Mannes „der Ausgewogenheit der (sc. baden-württembergischen) Universitätslandschaft“, SZ Nr. 191 vom 19. 8. 1976, S. 5. Über Rohrmoser als „ideenpolitisch“ orientierten „Tendenz“-Zubringer einer „radikalen Mitte“ näher Stock, a. a. O. (Anm. 29), bes. Anm. 87. Dort in Anm. 156, 174 mehr über schulrechtlich-curriculare „Ausgewogenheits“-Forderungen.
- (107) Vgl. Schlaich, a. a. O. (Anm. 87), S. 83; Stock, a. a. O. (Anm. 33), S. 295; Müller, Pieroth, a. a. O. (Anm. 77), S. 25. Von da aus wären die Ähnlichkeiten von Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) aufzugreifen und aufzuarbeiten. Zur – auch insoweit verwandten – Problemlage im Hinblick auf das pädagogisch-schulrechtliche Sachprinzip zuletzt Stock, a. a. O. (Anm. 29) m.w.N.
- (108) In dieser Richtung E. W. Fuhr, Beeinträchtigt die Neutralitätspflicht einer Rundfunkanstalt die Meinungsäußerungsfreiheit ihrer Mitarbeiter? Archiv für Presserecht 1975, S. 736-738, 736; Maunz, a. a. O. (Anm. 77), S. 66 f.: Die „Pflicht zur Ausgewogenheit“ konstituiere „Überparteilichkeit und Neutralität“ „wie beim Tendenzbetrieb der Presse“; mit der Analogie, die Entscheidung einer Person für „Religionslosigkeit“ sei „eine Einstellung religiöser Art“. Dagegen Müller, Pieroth, a. a. O. (Anm. 77), S. 74 f. i.V.m. S. 43 ff.; zu der Analogie dort S. 53.
- (109) So Fuhr, a. a. O. (Anm. 108), S. 736 f. Siehe auch Schwarzkopf, a. a. O. (Anm. 35), S. 180 f.; ders., Rundfunk als „Medium und Faktor“, in: Auftrag im Konflikt, hrsg. vom Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik, Frankfurt a.M. 1976, S. 27-33, 31. Die „Meinungsmarkt“-Formel geht auf A. Arndt zurück.
- (110) So K. v. Bismarck, Gedanken zum Selbstverständnis des Rundfunkjournalisten in einer polarisierten Gesellschaft, Publizistik 1974/75, S. 382-393. v. Bismarck hat sich solchen Aufgabenreflexionen immer wieder gewidmet, früher etwa: Der Rundfunk und sein Publikum, in: M. Löffler (Hrsg.), Das Publikum, München 1969, S. 42-56; Der gesellschaftskritische Auftrag des Fernsehens für das Programm, in: Fernseh-Kritik (II) (Anm. 98), S. 47-69; Wie parteiisch darf ein Programm sein? Dt. Allg. Sonntagsblatt Nr. 25 vom 24. 6. 1973, S. 8; Kultur und Politik im Rundfunk, epd Kirche und Rundfunk Nr. 12 vom 16. 2. 1974, S. 1 ff. Besonders mit letzterem Vortrag hat er Auseinandersetzungen über gesellschaftspolitische Prämissen seiner Auffassung von „demokratischen Treuhänderbewußtsein“ (Gedanken, S. 384) und über Restriktionen ausgelöst, welche die Einlösung dieses Treuhänderbezugs vereiteln könnten. Zuletzt ders. Achtung vor der sittlichen Überzeugung, Evang. Kommentare 1975, S. 284-285; ders., Erfahrungen mit dem Einfluß der Parteien, epd Kirche und Rundfunk Nr. 97 vom 11. 12. 1976, S. 11-18. (Tutzingen Gegenposition zu Schwarz-Schilling, oben Anm. 31. Dort S. 14 zur WDR-Rechtsaufsicht.)
- (111) Vgl. Hoffmann-Riem, Sozialstaatliche Wende (Anm. 79). Hoffmann-Riem hat sich dort in weiterführender Weise dem Problem der Materialisierung der Rundfunkfreiheit zugewandt. Wird parallel dazu auch die Informations- und Meinungsbildungsfreiheit erschlossen, dann heißt das: Medienverantwortung betrifft Formalstrukturen vermittelter Öffentlichkeit und zugleich Inhalte, letztere von der publizistischen Dimension der Medienverantwortung aus. Daraus lassen sich dann auch Annahmen hinsichtlich des erwünschten medialen Stellenwerts von Journalistenmeinungen herleiten, zum Unterschied von „gezielt“-tendenzioser Meinungssteuerung bzw. -gegensteuerung.
- (112) Dazu Müller, Pieroth (Anm. 77), S. 72 ff., gegen Fuhr. Zur verwandten bildungsspezifisch-dienstrechtlichen „Treue“-Problematik im Lehrerrecht M. Stock, Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, Heidelberg 1971, S. 222 ff., 235 ff. Im übrigen oben Anm. 67, 70.

- (113) So *Langenbucher*, *Kommunikation als Beruf* (Anm. 64), S. 270, betr. Pressefreiheit.
- (114) Vgl. *Langenbucher*, ebd. S. 263. (L. problematisiert das im Hinblick auf einen exklusiven Meinungsfaktor, siehe sogleich.)
- (115) So *Saxer*, a.a.O. (Anm. 64), S. 211, 228, der „neben der Idee der umfassend unbestechlichen Augenzeugenschaft von Kommunikatoren für Rezipienten“ (S. 211) eine mehr „mediale“ „Sprechvertretung“ anstrebt.
- (116) Vgl. nur *R. Geißler*, *Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie*, Tübingen 1973.
- (117) Vgl. *Kommunikation als Beruf* (Anm. 64), S. 269 f., skeptisch zu der („tendenz“-pressetypischen) Vorstellung von der Arbeit des Journalisten als „des souveränen Meinungsführers“. *Langenbucher* sieht darin eine latente Beeinträchtigung der „Freiheit der gesellschaftlichen Kommunikation“ und umschreibt letztere – ähnlich wie *Fuhr* – als „einen allgemeinen Meinungsmarkt, ein Forum mit im Prinzip chancengleichem Zugang für alle Staatsbürger“. Das bedinge „Wahrnehmung spezifischer Vermittlungsfunktionen durch bestimmte Subsysteme, die aktuell-universellen Medien“. In diesem Zusammenhang schließt sich L. im Hinblick auf die inhaltliche Bestimmbarkeit der drei genannten rollenprägenden Merkmale der optimistischen Beurteilung *Dittrichs* (oben Anm. 96/98) an.
- (118) Die einschlägigen Arbeiten von *Langenbucher* und auch von *Glötz* sind von der Schwierigkeit durchzogen, innere Rundfunk- und Pressefreiheit von einer journalistischen Meinungsfreiheit zu unterscheiden, welche in einem unspezifischen Sinn „tendenz“-verhaftet und mit externer „psychischer Gewalt“ verschwistet wäre. Vgl. *W. R. Langenbucher*, *Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Reformpolitik im Medienbereich*, in: *Politik und Ökonomie* (Anm. 79), S. 453-460, 456 (an *Pross* anknüpfend); *ders.*, *Kommunikationspolitische Probleme* (Anm. 33), S. 250 ff. Im übrigen etwa *P. Glötz*, *Demokratische Kommunikationspolitik in der entwickelten Industriegesellschaft*, in: *M. Hereth* (Hrsg.), *Junge Republik*, München 1966, S. 75-104, 90 ff.; *Glötz, Langenbucher*, *Monopol und Kommunikation*, *Publizistik* 1968, S. 137-179; *dies.*, *Der mißachtete Leser*, S. 19 ff. u.ö.; *dies.*, *Mitbestimmung und Kommunikation*, in: *F. Hufen* (Hrsg.), *Politik und Massenmedien*, Mainz 1970, S. 273-301. Hier waltet ein mehr pragmatischer Ansatz vor, verbunden mit Vorbehalten gegenüber „missionarischen“ Rollenverständnissen. Das Thema wird noch nicht in der Weise auf den Begriff gebracht, daß sich damit die Schicksalsfrage des Integrationsrundfunks beantworten ließe. Die Frage wird aber zunehmend deutlich gestellt, zuletzt von *Glötz* in der *Holzamer-Festschrift* (Anm. 33), S. 125 ff.
- (119) Vgl. a.a.O. (Anm. 64), S. 210 ff. Nach *Saxer* meint „publizistische Objektivität“ „die Verpflichtung bzw. den Willen zu einer möglichst unverzerrten und daher allgemein annehmbaren Beschreibung der Wirklichkeit“. Darin klingt auch etwas von den kommunikationstheoretischen Überlegungen von *J. Habermas* an, zuletzt etwa: Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden? In: *Habermas*, *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Frankfurt a.M. 1976, S. 92-126. An *Habermas* knüpft medienrechtlich *F. Kübler* an: *Kommunikation und Verantwortung*, Konstanz 1973; auch in: *Tradition und Reform* (Anm. 33), S. 333-363. *Langenbucher*, der sich u.a. auf *Kübler* bezieht, *Kommunikation als Beruf* (Anm. 64), S. 268 f. mit Anm. 94, scheint eine Art von *Habermas-Luhmann*-Synthese im Auge zu haben, dies allerdings „ganz pragmatisch“. Vgl. *Möglichkeiten* (Anm. 118), S. 454, 457 f. Demgegenüber etwa *Aufermann*, a.a.O. (Anm. 79); *ders.*, *Aufgaben, Konzepte und Analyseprobleme der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft*, *Publizistik* 1976, S. 157-170. Im übrigen statt aller *W. Scharf*, *O. Schlie*, *Zur Diskussion wissenschaftstheoretischer Probleme in Publizistik- und Kommunikationswissenschaft*, *Rundfunk und Fernsehen* 1973, S. 54-71. Über „Objektivität“ von „Berichterstattung“ näher die oben Anm. 82 Genannten.
- (120) Vgl. *Saxer*, a.a.O. (Anm. 64), S. 215 ff. *Langenbucher*, der ähnlich vorgeht, sucht nach einer „Kommunikations-Gerechtigkeit, die als Postulat in Art. 5 GG steckt“, Einleitung (Anm. 64), S. 22. Er gerät dabei allerdings an verfassungsjuristische Stellungnahmen, welche von Gereiztheiten und Obsessionen gegenüber dem anstaltsinternen Meinungsfaktor bestimmt sind, etwa an das zweite Sondervotum zum Mehrwertsteuerurteil, *BVerfGE* 31, S. 337 ff. (*Geiger* u. a.).
- (121) Wie sie *Langenbucher* anstrebt, vgl. *Kommunikation als Beruf* (Anm. 64), S. 267; Einleitung (ebd.), S. 7 ff.; *Möglichkeiten* (Anm. 118), S. 453; *Kommunikationspolitische Probleme* (Anm. 33), S. 250 („Theorie der medienvermittelten Kommunikation“).
- (122) Vgl. die Formeln des Bundesverfassungsgerichts, bei *Erwin Stein*, in: *Zur Theorie der politischen Kommunikation* (Anm. 64), S. 149-168. Zur medienrechtlichen Umsetzung allerdings oben bei und in Anm. 79. Labil ist vor allem das formale Konzept eines „*Meinungsmarkts*“, z.B. soweit dabei auf medienprivatwirtschaftlich vermittelte Bedürfnisartikulation gesetzt wird. Vgl. nur *R. Geißler*, *Badura*, *Bedürfnisstruktur und politisches System*, Stuttgart 1972; *W.-D. Narr*, *Gesellschaftliche Bedürfnisse und Spielregeln der Gesellschaft Oder: alter Wein in neuen Schläuchen?* In: *Tradition und Reform* (Anm. 33), S. 201-221.
- (123) Statt aller *J. H. Kaiser*, *Presseplanung*, Frankfurt a.M. 1972. *Kaiser* verfehlt die Dialektik von Medienfreiheit als „Zwischenreich“ (zwischen staatlich-politischer und privater, zumal privatökonomischer Macht) vollständig. *Kaisers* Option gilt dem letzteren Pol, gipfelnd in dem euphorischen Satz: „Private Struktur macht frei“, S. 31.
- (124) Zur „Kioskthese“ etwa *Glötz*, *Demokratische Kommunikationspolitik* (Anm. 118), S. 85 ff. Die eigenartigen Spiralstrukturen von „Anpassungs“ bzw. „Tendenz“-Journalismus, der „Manipulations“-Begriff u.ä. sind allerdings von *Glötz* und *Langenbucher* m.E. noch nicht wirklich erhellt worden. Nicht ohne Verkürzungen insoweit etwa: *Der mißachtete Leser*, S. 10 ff., 158 f. Die beiden Autoren sehen sich angegriffen z.B. in: *Berliner Autorenkollektiv Presse* (*J. Aufermann* u.a.), *Wie links können Journalisten sein?* Reinbek 1972, S. 175 ff.; *Aufermann*, a.a.O. (Anm. 79), S. 442 ff. Zum Gesamtzusammenhang auch schon *Aufermann* u.a. (Hrsg.), *Pressekonzentration*, München 1970, S. 342 ff. Dann *Aufermann*, *Kommunikationspolitische Interessenkonflikte*, *Soziale Welt* 1974, S. 465-478. Im übrigen etwa *H. Schmidt*, *Kommunikationspolitische Alternativen?* Berlin 1972; *ders.*, *Anmerkungen zu einem Medienkonzept*, in: *U. Paetzold/H. Schmidt* (Hrsg.), *Solidarität gegen Abhängigkeit*, Darmstadt 1973, S. 219-237; *ders.*, *Integration oder Emanzipation, Ästhetik und Kommunikation*, Heft 14, 1974, S. 51-57; *ders.*, a.a.O. (Anm. 84); *Paetzold*, ebd.
- Daß allerdings ein alternatives Bedürfnisvermittlungs- und Selbststeuerungsprinzip noch nicht ausgearbeitet ist, belegen z.B. die Bemerkungen von *B. Zeuner*, *R. Zoll*, *Einführung*, in: *Politik und Ökonomie* (Anm. 79), S. 423-430. Dort geht es u.a. um das Konzept „*proletarische Öffentlichkeit*“. Vgl. *O. Negt*, *A. Kluge*, *Öffentlichkeit und Erfahrung*, Frankfurt a.M. 1972; *Diskussion in: Ästhetik und Kommunikation*, Heft 12, 1973, S. 6-27; *O. Negt*, *Thesen zum Begriff des Öffentlichen*, in: *Politik und Ökonomie*, S. 461-466; *E. Schmidt*, *E. Weick*, *Betriebsöffentlichkeit, Gewerkschaftsöffentlichkeit, proletarische Öffentlichkeit*, ebd. S. 467-480. Über „*Ausgewogenheit*“ zuletzt *Negt*, *Massenmedien in der Tendenzwende*, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1976, S. 355-366, 361 f. Es ist indes nicht scheinbar. Das jedenfalls in der Version von *H. Holzer*, *Kommunikationssoziologie*, Reinbek 1973, bes. S. 172 ff.; *ders.*, *Theorie des Fernsehens*, Hamburg 1975, bes. S. 179 ff. Dazu *ders.*, *Report: Kabelfernsehen in der BRD*, Frankfurt a.M. 1976; *ders.*, *Kabel-Fernsehen in der BRD?* In: *Das Argument*, Sonderband 10, 1976, S. 73-96. Vgl. auch *S. Müller-Doohm*, *Medienanalyse zwischen Systemimmanenz und Ökonomismus, Ästhetik und Kommunikation*, Heft 18, 1974, S. 50-59.
- (125) Vgl. *Langenbucher*, *Kommunikation als Beruf* (Anm. 64), S. 266 mit Anm. 79, 269.
- (126) Siehe Anm. 119. *Saxer* sodann: „Das Resultat publizistischer Objektivität ist... eine Aussagenproduktion, die nach allgemeinem Konsens als wirklichkeitstreu gilt, als maßstabgerechte Verkürzung aller nach der gemeinsamen Wirklichkeitserfahrung und dem gemeinsamen Sinnhorizont relevanten Dimensionen der Realität.“ A.a.O. (Anm. 64), S. 211. Solche „Objektivität“ soll „als eine Art von den Publizisten, Publikum und jenen erkannt werden, von denen in den publizistischen Aussagen die Rede ist, den Publizierten also“, ebd. S. 224.

Um dem etwas mehr Farbe zu geben, sei noch einmal auf § 2 ZDF-Vertrag hingewiesen. Dort heißt es in Abs. 1: „In den Sendungen der Anstalt soll den Fernsehteilnehmern ... ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit vermittelt werden.“ Und ebd. Abs. 2 Satz 2 findet sich der erwähnte Imperativ: Diese Sendungen „müssen ...

- eine unabhängige Meinungsbildung ermöglichen“. Man vergleiche nun einmal die „Wirklichkeits“-Perzeption des „ZDF-Magazins“ und z.B. von „Kennzeichen D“ – und man wird in *Saxers* Konsensualismus Untiefen wahrnehmen. Über „Relevanz-“ und sonstige „Verkürzungs“-Maßstäbe besteht unter „Publizierten“ und im Publikum, dann auch unter den Publizisten, kein hinlänglich durch die Meinungsbildungsfreiheit geprägter und auch kein pragmatischer Konsens als meinungsüberhobenes „Gemeinschaftswerk“. Im ZDF-Konflikt wenden sich „Publizierte“, auch im Namen des Publikums, gegen Publizisten und machen geltend, der in Art. 5 Abs. 1 GG niedergelegte verfassungsrechtliche Mindestkonsens sei nicht beibehalten worden. Publizistikverständnisse wie das von „Panorama“ wiederum scheinen – in ARD-Anstalten angetroffen – Aufsichtsinstanzen der anderen Seite zum Stachel zu werden.
- (127) Vgl. a.a.O. S. 215, 218 f.
- (128) Vgl. ebd. S. 215.
- (129) *Brechts* „Radiotheorie“ und deren heutige Verfechter erhalten eine Absage: „totale Konfusion“, „Informationsanarchie“. Ebd., S. 220
- (130) Vgl. ebd. S. 221. („Bloße Darstellung, während das Setzen von Werten und die Entwicklung entsprechender Handlungsziele und Überredungsstrategien außerhalb der durch das Objektivitätspostulat umschriebenen Möglichkeiten bleiben.“)
- (131) Vgl. ebd. S. 221 f., 232, 235.
- (132) Ebd. S. 223.
- (133) Verhältnismäßig unproblematisch scheint lediglich jene *abgesonderte* Erscheinungsweise von Innen-Meinungen, wie sie z.B. § 3 Abs. 2 ZDF-Vertrag vorsieht (oben Anm. 82). Derartige Ausgliederungen legen eine Konstruktion nahe, wonach der Kommentator als solcher *externen* (Erst-)Kommunikatoren i.S. *Langenbuchers* gleichsteht, was die Meinungsinhalte betrifft. Solche Meinungen würden danach als Komponenten innerer Umwelt ausgewiesen und ausgegrenzt. Eine entsprechende Grundrechtsdeutung gibt z.B. *W. Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute im Rundfunk, Baden-B. 1972, S. 110 ff./105 f. Soweit Programmgrundsätze wie „ausgewogen“, „sachlich“ in solche Parzellen nicht eindringen, bleiben sie doch für den publizistischen *Rahmen* maßgeblich. Sie sind insoweit auf zurückliegenden Ebenen des „Gesamtprogramms“ und der Gesamtorganisation verankert, nicht grundsätzlich anders als im Fall von „Zu Wort Kommen“ Außenstehender. Das schafft insoweit Entlastung. Es wird aber noch belegt werden: Damit läßt sich allenfalls ein kleiner Teil des Meinungsvolumens neutralisieren.
- (134) *Saxer*, a.a.O. (Anm. 64), S. 211, 221; *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 45 f.
- (135) *Langenbucher*, oben Anm. 117; *Fuhr, Schwarzkopf*, oben Anm. 109. *Schwarzkopf* übernimmt einiges von der „Objektivitäts“-Typologie *Saxers* und knüpft auch an *Müller* und *Pieroth* an. Es sei hier auch noch einmal auf Art. 111a Abs. 1 Satz 2 BayVerf. hingewiesen: „Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen.“ In dieser Aufgabenbeschreibung kommen ebenfalls zwei „Informations“-Typen vor. Der zweite Typus entspricht dem der „additiven“ „Objektivität“, wobei „Information“ (= „Berichterstattung“ i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, oben Anm. 77) als Oberbegriff jene Klammer darstellt, die bei *Saxer* der Ausdruck „Objektivität“ (wenn auch zweifacher Art) bedeuten müßte. Dazu gleich mehr.
- (136) A. a. O. S. 220.
- (137) Ebd.
- (138) Vgl. *Langenbucher*, oben Anm. 117. Der Forum-Gedanke erfreut sich unter den Denkern in den Anstaltsspitzen anscheinend zunehmender Beliebtheit. Dies wohl auch deshalb, weil er – besser als der Topos „Meinungsmarkt“ – zur Erschließung und Einbeziehung *kommunikatorischer Qualitätsmomente* Gelegenheit bietet. Näher *M. Jenke*, Gruppen und Programme, in: Rundfunk als machtfreier Raum, hrsg. von der Evang. Konferenz für Kommunikation, Frankfurt a.M. 1972, S. 69-81; *ders.*, *Ausgewogenheit* in den Rundfunkprogrammen, Medium 1972, Heft 7, S. 3-5; *ders.*, Journalistischer Auftrag und gesellschaftliche Kontrolle, in: Auftrag im Konflikt (Anm. 109), S. 34-45; *ders.*, *Holzamer-Festschrift* (Anm. 48); *ders.*, Relevanz und Innovation als Entscheidungskriterien der Programmverantwortung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 1), S. 89-98. Siehe auch *J. Hermann*, Von Zynikern und Missionaren, Formalisten und Publizisten, in: Fernsehen (Anm. 25), S. 154-161, 160 f. In einer „von Chancengleichheit und Fairness beherrschten Forumfunktion“ sieht *Schwarzkopf* die hauptsächliche „Rechtfertigung“ des öffentlich-rechtlichen Systems; Rundfunk (Anm. 109), S. 31.
- (139) *Saxer*, a.a.O. (Anm. 64), S. 220 f.
- (140) Ebd. S. 233.
- (141) Ebd. S. 225.
- (142) Über solche Kriterien (als programmbezogene und von da aus in Spektren auf organisatorischen Ebenen umzusetzende) zuletzt etwa *Lange*, Marktideologie (Anm. 33), S. 68 ff. Zu diesem Zusammenhang auch *Jenke*, bes. in: Gruppen (Anm. 138). Ein Gegensteuerungsproblem haben insoweit erkannt *W. R. Langenbucher*, *W. A. Mahle*, „Umkehrproporz“ und kommunikative Relevanz, Publizistik 1973, S. 322-330. Siehe auch *Langenbucher*, Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche Relevanz, in: Herrschaft und Kritik (Anm. 84), S. 78-111. *Karger K. Sontheimer*, Gesellschaftlich relevante Gruppen und Parteien in der BRD, in: Rundfunk als machtfreier Raum (Anm. 138), S. 97-102; *ders.*, Zum Problem der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks und seiner Organisation, in: Herrschaft und Kritik, S. 48-77; *ders.*, Was eigentlich ist gesellschaftliche Relevanz? In: *A.-L. Heygster, E. Maseberg* (Hrsg.), Fernseh-Kritik (VII). Kreativität und Verantwortung, Mainz 1975, S. 15-28; *ders.*, Die gesamtgesellschaftliche Verpflichtung des Fernsehens, in: Fernsehen (Anm. 25), S. 162-168. Vgl. auch die Arbeiten *Starcks* (Anm. 84). Über organisiertes Rezipienteninteresse *M. Kösterheinrich*, Mehr Rundfunkdemokratie durch Hörer- und Zuschauerorganisationen? In: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 1), S. 443-450. Siehe auch *N. Schneider*, Partizipation durch Zuschauer – Ideologie oder Perspektive? Ebd. S. 451-464; *H. H. Fabris*, Kommunikative Partizipation, ebd. S. 430-442.
- (143) Näher zuletzt *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 43, 51, 83, zentriert auf den „Ausgewogenheits“-Grundsatz.
- (144) A.a.O. (Anm. 64), S. 235. Ebd. S. 221 u.ö. ist in einem ähnlichen Sinn von einer „Spannung zwischen referierender und engagierender Publizistik“ die Rede, d.h. „reduktiv“ geht in „engagierend“ über. Das „Parteilichkeitsprinzip“ dagegen soll wohl außerhalb beider „Objektivitäts“-Arten bleiben. Ebenso dann *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 46. Von dem Sondertypus oben Anm. 133 abgesehen, ergibt sich daraus eine eigenartige Nachbarschaft von „objektiv“ und „subjektiv“, siehe sogleich.
- (145) *Saxer*, ebd. S. 225, 235.
- (146) Ebd. S. 221. Nichtsdestoweniger soll wohl „engagierend“ vermittelt werden.
- (147) Vgl. *Saxer*, ebd. S. 234; *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 48. Zwischenformen werden als möglich vorbehalten.
- (148) Ebd. S. 48. Ähnlich *Schwarzkopf*, der „reduktiv“ treffend kennzeichnet: „argumentierender“ Journalismus. „Vollständigkeit“ z.B. bedeutet nach *Sch.* „die Präsentation aller Tatsachen und Meinungen, die zur Bildung eines Urteils der Öffentlichkeit über einen bestimmten Sachverhalt unentbehrlich sind“; in übrigen bedinge sie „Kontinuität“, „Originalität der Recherche“, „Hintergrundsinformation“ u.ä. So Rundfunk (Anm. 109), S. 28 f.
- (149) Vgl. *Saxer*, a.a.O. (Anm. 64), S. 221, 225, 228. Dort skeptisch hinsichtlich empirisch-sozialwiss. Abstützung bei der Faktenverifizierung – sie habe „ganz anderen Ansprüchen, nämlich denjenigen des Common sense, des Presserechts und der Vorgesetzten, zu genügen“. Über diesen armseligen Befund hinaus scheint *Saxer* keinerlei (mittelbare) Einwirkungen eines *szientifischen* Sachprinzips zu kennen. Etwas einlässlicher *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 25. Siehe oben Anm. 107. Die oben Anm. 82 belegte weiterführenden

de Diskussion wäre hier auch unter dem Blickwinkel möglicher Analogie zu Art. 5 Abs. 3 GG auszuwerten. Nebenbei sei erwähnt: Das entscheidende Zwischenglied zu organisierter Wissenschaft wäre *Hochschulausbildung und -fortbildung* von Journalisten. Dazu Beiträge in: *J. Aufermann, E. Eilitz* (Hrsg.), *Ausbildungswege zum Journalismus*, Opladen 1975, bes. *Aufermann*, S. 198-228; *U. Paetzold*, *Warum Ausbildung für Journalisten?* Bern/Frankfurt a.M. 1975; *C. Eurich* u.a., *Rundfunk und Fernsehen* 1976, S. 393-395.

(150) Vgl. *Saxer*, a.a.O. (Anm. 64), S. 213, 231.

(151) Vgl. *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 47.

(152) Es kommt dabei auf den weiten, im „Gesamtprogramm“ residierenden „Berichterstattungs“-Begriff mit seinen verschiedenen Dimensionen an. Die oben Anm. 77 erwähnte, auch „Bildung“ und „Unterhaltung“ durchziehende Querdimension verbietet es m.E., „Unterhaltung“ aus publizistischen Qualitätsstandards (i.S. von „Information“ im weiteren Sinn) zu entlassen. So aber wohl *Saxer*, a.a.O., S. 217. Was letzteres bedeuten könnte, lehrt ein Blick auf die – kürzlich wiederaufgelebte – einschlägige Diskussion, zuletzt: Thesen des 3. Marler Fernsehforums, abgedr. in: *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 24 vom 30. 3. 1977, S. I-III, und teilw. in *Funk-Report* Nr. 7/77 vom 1. 4. 1977, S. 23-24. Dazu *W. Teichert*, *epd* a.a.O. S. 4-8; *G. Rohrbach*, ebd. Nr. 25 vom 2. 4. 1977, S. 1-6; *A. Schardt*, ebd. S. 6-10. – Auch „Bildung“ darf als Programmparte o.ä. nicht eximiert werden. So aber wohl für „Lehrkommunikation“ *Glötz*, *Ab-schied* (Anm. 33), S. 130, und *Langenbacher*, *Kommunikationspolitische Probleme* (Anm. 33), S. 251 f. (nach *H. Wagner*). Daß *Meinungsbildungsfreiheit* im übrigen einen bildungsspezifischen Einschlag auch bei „Berichterstattung“ sonstiger Art bedingt, ist vorhin schon gesagt worden. Fehlt am Platze wäre hier wie dort ein *heteronomer* Bildungsbegriff.

Innerhalb dieses „Gesamtprogramms“ sollte es grundsätzlich keinen publizistisch nicht „integrierten“ Rest und Überhang „tendenz“-hafter, „fenster“-förmiger Außen- oder Innen-Meinung geben. Es sollte immer ein *Rahmen* – vgl. *Jenke*, *Journalistischer Auftrag* (Anm. 138), S. 36 – beibehalten werden; was nicht nur quasi-räumlich zu verstehen ist und andererseits forumsartige Pluralität, „Bekennen“ u.ä. nicht im mindesten ausschließt. Erst wenn Zeitstruktur, gesellschaftliche Struktur, Sachstruktur des „Gesamtprogramms“ in der angedeuteten Weise weiter aufgeheilt werden, wird deutlicher werden, was das heißt: „*Meinungsfreiheit, Sachlichkeit ... sowie die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sind zu gewährleisten*“ (Art. 111a Abs. 1 Satz 6 BayVerf).

(153) *Rundfunk* (Anm. 109), S. 27.

(154) Oben Anm. 138.

(155) Vgl. *Rundfunk* (Anm. 109), S. 27 ff., unter Anlehnung an *Müller* und *Pieroth*. *Schwarzkopf* spricht von einem „Unterschied zwischen dem Bereich der Objektivität und dem Bereich der Ausgewogenheit“, weist auf § 4 Abs. 1 Satz 5 NDR-Vertrag hin (wonach die „Nachrichtengabe“ „objektiv“ sein muß) und fährt fort: „Für das übrige Programmangebot gilt die Ausgewogenheit des Programms“.

(156) Vgl. ebd. S. 30 ff.

(157) Vgl. *Schwarzkopf*, ebd. S. 33: „Ziele, Modelle und Vorbilder vorzustellen, auch Erkenntnisse auszusprechen, die andere noch nicht ausgesprochen haben... von der Vielfalt geprägt... nicht ein einheitliches Schema einer schönen neuen Welt durchgängig präsentiert... nicht Verkündigung oder Befehl“.

Jenke hebt ein „Wirklichkeits“-Prinzip von „den Ideen und Zielen der ‚gesellschaftlich relevanten Kräfte‘“ ab und kennt als drittes Element des Programmauftrags das, „den Blick auf wünschenswerte gesellschaftliche und kulturelle Zielsetzungen zu öffnen“. Er weist zu letzterem Punkt auf § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-Gesetz = § 4 Abs. 2 Satz 1 NDR-Vertrag hin und verallgemeinert das: Der Programmauftrag beschränkt sich nicht „auf das Referieren und mediale Vermitteln der Wirklichkeit, sondern er fordert zugleich das aktive Eintreten für bestimmte Werte und Ziele“; womit nicht „Parteilichkeit“, „nicht die Rolle von... Präzeptoren“ gemeint sei, sondern Programm-Macher als „Treuhand, Anwälte und Zeugen“. Ebd. S. 35, 37, näher S. 40 ff. und in den weiteren oben Anm. 138 genannten Stellungnahmen. *Jenke* ist im Bemühen um den publizistischen „Leistungs“-Begriff, um geschichtlich-gesellschaftliche Dimensionen publizistischer Qualität, kurz: um die Essentialien des Integrationsrundfunks, zu besonders interessanten Ansätzen gelangt. Ob sich darin zu den Vorstellungen z.B. *Schwarz-Schillings* eine konsensfähige Mindestgemeinsamkeit abzeichnet oder ob derartige publizistische „Nichtidentifikation“ von den entsprechenden Parteigremien, Regierungen, Gremiengruppierungen dem Grade nach oder auch schon der Art nach abgelehnt und als vertrags- oder gar verfassungswidrig ausgegeben werden wird – davon wird das rundfunkpolitische Klima der nächsten Zeit abhängig sein, desgleichen der Geschäftsanfall bei Gerichten.

(158) Vgl. *Müller, Pieroth*, a.a.O. (Anm. 77), S. 43, 46 f. Dann auch *Schwarzkopf*, *Rundfunk* (Anm. 109), S. 27 ff.

(159) Und analog den oben Anm. 133 erwähnten Sonderfall.

(160) Vgl. *Jenke*, *Journalistischer Auftrag* (Anm. 138), S. 36 f., 40 ff.; *ders.*, *Kritik* (Anm. 48), S. 82 f.; *ders.*, *Relevanz* (Anm. 138), S. 89 ff.