

Programmauftrag und Medienforschung

Zur Bedeutung des rechtlichen Rahmens

Von Martin Stock*

Medienforschung nach Maßgabe des Programmauftrags - was heißt das?

Der Rundfunk hat es in der Bundesrepublik Deutschland traditionell mit umfänglichen, mehr oder minder streng und präzise formulierten normativen Programmanforderungen zu tun. Für die nach 1945 entstandenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehört es auch heute noch zu den Selbstverständlichkeiten, daß sie einen spezifischen, in den Grundzügen rechtlich vorgegebenen Programmauftrag haben. Man pflegt insoweit von bestimmten verfassungsrechtlichen Determinanten auszugehen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinen einschlägigen Grundsatzentscheidungen herausgearbeitet hat. Daran schließen sich die Staatsverträge, Gesetze und Satzungen an, die den Programmauftrag konkretisieren und institutionell umsetzen sollen. Alles in allem ist dies eine ansehnliche, durchaus diffizile und hochentwickelte Rechtsmaterie. Sie hat - in geringerer Intensität - auch den mittlerweile entstandenen privaten Sektor des Rundfunkwesens erfaßt und befindet sich gegenwärtig, nach dem Hinzutreten der neuen Bundesländer, wieder in schnellem Wachstum.

Freilich sind auch ungünstige Prognosen und manche Warnungen zu hören: Handelt es sich vielleicht nur noch um eine Scheinblüte? Schwindet das bisherige sogenannte Integrationsmodell nicht in Wahrheit rapide dahin? Sind nicht tiefgehende Veränderungen und Auszehrungseffekte zu erwarten, bis hin zum vollständigen Paradigmenwechsel? Wird es mit Rundfunk und Rundfunkrecht bisheriger Art auf längere Sicht überhaupt noch weitergehen? Groß sind die inneren Probleme einer „dualen Ordnung“, wie sie vom Bundesverfassungsgericht 1986 vorgefunden und im Prinzip hingenommen worden ist. (1) Denn darin ist ein Wettbewerb unter strukturell Ungleichen angelegt. Wie wird sich das auf die künftige Programmpraxis auswirken? Wird es zu vermehrter faktischer und endlich auch rechtsförmlicher Deregulierung führen? Wird dies eine Nacht werden, in der alle Katzen grau sind? Wird sich daraus „duale Unordnung“ ergeben, und dann vielleicht gar ein neues modellmäßiges Monopol (Marktmodell)? Wie sind unter diesen Umständen die Zukunftsaussichten des bisherigen Programmauftrags? Und was könnte getan werden, um einen Abwärtstrend zu vermeiden und die öffentlich-rechtlichen Essentialien und Grundwerte möglichst kräftig ins Spiel zu bringen?

Das sind vieldiskutierte allgemeine Fragen. An dieser Stelle sind sie nur unter einem besonderen, bislang wenig behandelten Aspekt aufzugreifen: Welches ist insoweit der Stellenwert rundfunkeigener und rundfunknaher Medien-, insbesondere Programmforschung? Programmrelevante Forschungsaktivitäten finden sich heute auf dem öffentlichen, aber auch auf dem privaten Sektor des dualen Systems in zunehmendem Maße. Das mag sich überschlägig wie folgt erklären lassen: Wo es so viele offene medienstrukturelle Fragen gibt, kann der Faktor Wissenschaft an Attraktivität gewinnen, und man legt eine gehörige kühle, szientifisch gewendete Neugier an den Tag. Wie soll es dabei aber dann im näheren zugehen? Wie könnte man aus den gegenwärtig geltenden rechtlichen Programmanforderungen konkrete, interdisziplinär und empirisch ansetzende Fragestellungen herleiten und in entsprechende medienwissenschaftliche Recherchen einbeziehen? Wie wirkt sich der Programmauftrag zum Beispiel auf vergleichende Programmanalysen aus, wie sie von Udo Michael Krüger seit 1985 erstellt und in dieser Zeitschrift veröffentlicht worden sind? (2) Und was kann solche Forschungsarbeit ihrerseits dazu beitragen, daß

* Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bielefeld. Bei dem Aufsatz handelt es sich um die gekürzte Fassung eines einleitenden Beitrags, der erschienen ist in: Krüger, Udo Michael: Programmprofile im dualen Fernsehsystem. Schriftenreihe Media Perspektiven, Band 10. Baden-Baden 1992.

**Streng normative
Programmanforderungen
an Rundfunk in
Deutschland**

**„Duale Ordnung“ oder
„duale Unordnung“?
Unsicherheit über
zukünftige Entwicklung**

**Fragen zum Stellenwert
rundfunkeigener
Medienforschung**

der Programmauftrag wirklich floriert, daß er also die Programmpraxis durchgängig und dauerhaft prägt?

Rundfunkeigene und rundfunknahe Medienforschung findet innerhalb eines spezifischen normativen Bezugsrahmens statt. Maßgeblich sind dafür bestimmte verfassungsrechtliche Determinanten. Soweit es sich um Programmanalysen handelt, kommt besondere Bedeutung den unmittelbar programmbezogenen Vorgaben des Grundgesetzes zu. Darauf baut sich das einfache Programmrecht auf. Es konkretisiert den Programmauftrag anhand von Programmgrundsätzen etc., legt ihn aber nicht etwa bis in alle Einzelheiten fest. Der rechtliche Rahmen ist vielmehr so beschaffen, daß für Programmpraxis und begleitende wissenschaftliche Forschung beachtliche Spielräume entstehen. Diese sollen von den Beteiligten – in schwieriger dualer Konstellation, angesichts mancher Risiken – sorgsam ausgenutzt und selbst ausgefüllt werden, und zwar so, daß programmrelevante Forschung einer auftragsadäquaten Programmpraxis zustatten kommt. Qualifizierte Forschung soll dazu beitragen, daß die Anstalten den richtigen Kurs finden und daß sie ihn dann auch beibehalten. Sie soll dafür ein Hilfsmittel darstellen, welches zusehends wichtiger wird. Wie läßt sich das nun in concreto bewerkstelligen?

Forschung als Gegenstand der Mediengesetzgebung

Wie sich an Beispielen aus der neueren Gesetzgebung zeigen läßt, können bei anwendungsorientierter Forschung im Rundfunkbereich durchaus unterschiedliche Motive und Ansätze Platz greifen. Als problematische Fälle und Vorläufer sind insoweit die vier Kabelpilotprojekte (Ludwigshafen, München, Berlin, Dortmund) zu nennen. Von Dortmund abgesehen (3), blieb der Ertrag jenes 1978 von den Ländern vereinbarten Experimentalprogramms bescheiden. Das gemeinsame Unternehmen litt unter der medienpolitischen Polarisierung. Die Auftragsforschung wurde vielfach behindert und politisch instrumentalisiert, oder ihre Ergebnisse – wozu einzelne durchaus substantielle Studien gehören (4) – wurden kurzerhand überhört und beiseitegesetzt. So wird es nicht wundernehmen, daß die nachfolgenden Dauerregelungen in diesem Punkt Vorsicht und Zurückhaltung bezeugten und nach neuen Wegen suchten.

Am Anfang steht hier § 15 des Hamburgischen Mediengesetzes von 1985, der den weiteren Fortgang auf dem privaten Sektor, einschließlich seiner „Wechselwirkungen mit der Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der Presse und des Films“, regelmäßiger wissenschaftlicher Untersuchung unterzogen wissen will. Neben den „Medienwirkungen“ treten hier schon die Probleme der Dualisierung, Kommerzialisierung, Internationalisierung etc. als solche in den Vordergrund. Sie sollen von „unabhängigen Einrichtungen der Kommunikationsforschung“ studiert werden, womit nach der Gesetzesbegründung (5) unter anderen das Hans-Bredow-Institut gemeint ist. Der Hamburger Landesmedienanstalt (HAM) soll die finanzielle und sonstige Förderung solcher Forschungsvorhaben obliegen. Die Anbieter haben eine Auskunftspflicht. Sie dürfen die Unabhängigkeit der Forschung nicht beeinträchtigen und auf Fragestellungen, Methoden, Ergebnisse, Veröffentlichung und Finanzierung der Untersuchungen keinen „bestimmenden Einfluß“ nehmen. Anhand der Ergebnisse „sollen Möglichkeiten untersucht werden, etwaigen nachteiligen Auswirkungen durch geeignete Maßnahmen ... entgegenzuwirken“. Ähnlich 1987 das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz, das das öffentlich-private Neben- und Miteinander gleichfalls für permanent prekär und untersuchungsbedürftig hält. Es legt Wert auf Erkenntnisse, die der Steuerung bzw. Selbststeuerung des dualen Systems im Sinne der rechtlichen Vorgaben dienlich sein können, und es spricht der Düsseldorfer Landesmedienanstalt (LfR) in § 52 III eine diesbezügliche, ihren sonstigen Aufgaben entsprechende Förderungsaufgabe zu. Eine verwandte Regelung findet sich, jetzt erstmals vom öffentlichen Sektor aus, in § 3 X des neuen WDR-Gesetzes von 1985: Zu den Aufgaben des WDR gehört auch „die Kommunikationsforschung im Zusammenhang mit den von der Anstalt verbreiteten Rund-

**Programmrelevante
Forschung soll auftrags-
adäquate Programm-
praxis unterstützen**

**Begleitforschung zu
Kabelpilotprojekten
vielfach instrumen-
talisiert**

**Forschung in Landes-
mediengesetzen unter-
schiedlich verankert**

**Gesetzliche Grundlagen
für Medienforschung
in alten und neuen
Ländern**

funkprogrammen und neuen Diensten“. Über Systembezüge, externe Institute und Denkfabriken liest man hier weiter nichts. Der Sache nach liegen die Parallelen und Interdependenzen aber auf der Hand. (6)

An das Hamburger Vorbild knüpft auch das 1989 neugefaßte schleswig-holsteinische Landesrundfunkgesetz an, das sich in § 54 eingehend über Medienforschung als unabhängige Auftragsforschung äußert und die diesbezüglichen Obliegenheiten der Kieler Landesmedienanstalt (ULR) wie folgt präzisiert: Die Anstalt erteilt die Aufträge, „legt Fragestellungen und Methoden der Untersuchungen fest“ und veröffentlicht die Untersuchungsergebnisse. Sie kann dabei mit den anderen Landesmedienanstalten zusammenarbeiten und „gewährleistet die Unabhängigkeit der Kommunikationsforschung“. (7) Engere Ansätze finden sich in Rheinland-Pfalz (8) und im Saarland. (9) Auch in den ostdeutschen Ländern gibt es bereits mehrere Gesetze, die die Medienforschung explizit ansprechen und in den Aufgabenkatalog der jeweiligen Landesmedienanstalt bzw. eines ihrer Organe einbeziehen. Das ist in Sachsen (10), Thüringen (11) sowie in Mecklenburg-Vorpommern (12) der Fall, und neuerdings auch in Berlin und Brandenburg (13). Die letzte einschlägige Bestimmung enthält das kommende Bayerische Mediengesetz von 1992. Danach hat die Münchener Landesmedienanstalt (BLM) in Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben „Untersuchungen und Erhebungen zu Fragen der Programminhalte, insbesondere der Qualität, der Wirtschaftlichkeit und der Akzeptanz von Rundfunkprogrammen durchzuführen“. (14) An dieser Stelle begegnet ein programmlicher Qualitätsbegriff, wie er derzeit als medienpolitische Losung in aller Munde ist, auch als Rechtsbegriff. Als solcher soll er in geeignete Recherchen umgesetzt werden und auch zu praktischen Konsequenzen führen. Er wird freilich eng mit unternehmerischen Aspekten und mit einem werbewirtschaftlich motivierten Akzeptanzbegriff verkoppelt (Akzeptanz auch durch Qualität?).

**Forschung zu Kern-
fragen des dualen
Systems von ö.-r. Seite**

Die gesetzlichen Grundlagen sind mithin unterschiedlich, und sie sind zum Teil schwach entwickelt. Auch die Gegenstände der so zu fördernden Forschung sind mannigfaltig, sie fügen sich nicht ohne weiteres zu einem thematischen Ganzen zusammen. Soweit schon Erträge vorhanden sind, sind sie einigermaßen heterogen und buntscheckig. Sie beruhen eben nicht auf einer überall durchscheinenden leitenden Idee. Dennoch scheint alledem etwas Kräftig-Systemisches innezuwohnen, jedenfalls als Möglichkeit. Letzteres ist ein Eindruck, der sich manchmal doch schon klar ergibt. Man lasse nur einmal die Abfolge der Untersuchungen auf sich wirken, die im Lauf der Jahre in der Schriftenreihe Media Perspektiven veröffentlicht worden sind. Die jüngst erschienene sogenannte Kulturstudie (15), die Langzeitstudie „Massenkommunikation“ (16) und die soeben erschienenen vergleichenden Programmanalysen Krügers (17) beispielsweise – haben sie nicht so etwas wie einen gemeinsamen roten Faden? Sie erfassen bereits wesentliche Ausschnitte der inneren Problematik des dualen Rundfunksystems, zunächst vom öffentlichen Sektor aus.

**Ansätze auf dem
privaten Sektor**

Vom privaten Sektor aus wird dann Ähnliches in Gang zu bringen sein. Dort gibt es auch bereits einschlägige Publikationen und Projekte, wobei sich die Düsseldorfer LfR als Förderungsinstanz besonders hervortut. (18) Andere Landesmedienanstalten können für die Medienforschung nicht so viel Geld ausgeben, oder sie verwenden die dafür in Frage kommenden Mittel vorwiegend für Reichweitenmessungen, welche den privaten Anbietern Marktdaten beschaffen sollen. (19) Interessant werden könnte im übrigen eine Passage in dem neuen Rundfunkstaatsvertrag, wonach die Landesmedienanstalten regelmäßig, spätestens alle drei Jahre, einen von einem „unabhängigen Institut“ zu erstellenden Bericht über „die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk“ veröffentlichen müssen. (20) Konzentrationsforschung wird dabei als handlungsrelevante, nämlich der Gewährleistung von Meinungsvielfalt dienende und nichtsdestoweniger unabhängige Zweckforschung verstanden. Darin klingen wieder tiefere Dimensionen der Angelegenheit an, denen nun weiter nachzugehen sein wird.

Verfassungsrechtliche Vorgaben: Rundfunkfreiheit und Wissenschaftsfreiheit

Aus rechtlicher Sicht ist ein leitender Gesichtspunkt schnell gefunden: Es geht um die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit (Art. 5 I 2 GG) als funktional zu verstehender, „dienender“ Freiheit im Sinne der Verfassungsrechtsprechung. (21)

Das Grundgesetz verlangt danach eine gesetzliche Ausgestaltung des Freiheitsrechts, und es enthält dafür bestimmte, bei der kommunikativen „Aufgabe“ oder „Funktion“ des Rundfunks ansetzende verbindliche Direktiven. Die Rundfunkaufgabe wird herkömmlich in die „Medium- und Faktor-“Formel gefaßt. Das betrifft eine bei den Jedermannsgrundrechten des Art. 5 I 1 GG (Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit) ansetzende, medienvermittelte Öffentlichkeitsstruktur. Solche demokratische Öffentlichkeit kann nur dann entstehen, wenn der Rundfunk eine entsprechende kreative und selbständige Vermittlungsfunktion wahrnimmt. Demgemäß wird das Mediengrundrecht (Art. 5 I 2 GG) nach Typus und Inhalt funktional verstanden, es wird zum Funktionsgrundrecht. Bezugsgröße der Medium- und Faktor-Funktion ist das „Gesamtprogramm“. Darunter wird eine komplexe und mehrdimensionale programmliche Einheit verstanden, die vor allem unter Vielfaltgesichtspunkten eine Rolle spielen soll. Das Hauptaugenmerk gilt dabei traditionell der Meinungsvielfalt. Diesbezüglich soll ein pluralistisch und dialogisch geartetes Konstitutionsprinzip Platz greifen, welches sonst auch mit Ausdrücken wie Integration, Integrationsrundfunk, Integrationsmodell gekennzeichnet wird. Aus der Vermittlungstätigkeit des Rundfunks soll im Gesamtergebnis „umfassende“ und „wahrheitsgemäße“ Information hervorgehen. Dergestalt soll die Meinungsbildungsfreiheit im Publikum effektuiert werden. Die so konzipierte Rundfunkaufgabe erfordert einerseits mediale Offenheit, andererseits aber auch ein beträchtliches interpretatorisches und analytisch-kritisches Vermögen derjenigen, die den öffentlichen Diskurs in Gang setzen und in Gang halten sollen. Das sind an nächster Stelle die Programmmitarbeiter. Die Medium- und Faktor-Funktion bedingt auch einen entsprechenden, unverwechselbaren journalistischen Professionalismus.

Das genannte Vermittlungsprinzip soll das Gesamtprogramm auch in dessen Eigenschaft als Inbegriff gegenständlicher Vielfalt erfassen. Herkömmlich steht hier die sogenannte Aufgabentrias Information, Bildung, Unterhaltung im Vordergrund. Das Bundesverfassungsgericht schenkt dem Gebot gegenständlicher Vielfalt neuerdings besondere Beachtung und erkennt auch ihm Verfassungsrang zu. „Anspruchsvolle kulturelle Sendungen“ stellen danach eine Art Markenzeichen und Gütesiegel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar, zumal unter dem Aspekt der „Grundversorgung“. Die ARD-Anstalten und das ZDF können und sollen aber auch massenattraktive Unterhaltung betreiben. Durch sämtliche gegenständlichen Ausdifferenzierungen und Teilbereiche hindurch – also auch bei „leichter“ Unterhaltung – sollen sie sich als Medium und Faktor von Information und öffentlicher Kommunikation betätigen.

In der Karlsruher Lesart des funktional gebundenen Freiheitsrechts sind bestimmte Konsequenzen angelegt, was die Autonomieproblematik und den Steuerungsmodus betrifft. Gerade wegen seiner dienenden, gemeinnützigen Funktion bedarf der Rundfunk einer funktionspezifischen Autonomie mit Rundumwirkung. Programmfreiheit als Programmautonomie soll dem Rundfunk Schutz vor medienfremden Machthabern bieten, seien dies nun staatliche Stellen, politische Parteien, Interessenverbände oder seien es private Unternehmen als Initiatoren und Transformatoren von Marktkräften. Dysfunktional sind solche externen Einwirkungen, die das Programm einer politisch-tendenziösen oder marktmäßigen Fremdsteuerung unterwerfen und auf Instrumentalisierung von außen hinauslaufen würden. Programmautonomie bedeutet aber ihrerseits nicht etwa einen Freibrief für beliebiges Verhalten, beispielsweise für Betätigungen einer anstaltsintern entspringenden, kraß einseitigen Tendenz oder für ein endogenes, sozusagen freiwilliges kommerzielles Gebaren nach Art eines reinen Marktgrundfunks. Vielmehr soll der Rundfunk eine aufgabenadäquate, den programmrechtlichen Richtwerten entsprechende Selbststeuerung praktizieren.

Rechtsprechung faßt Rundfunkaufgabe in „Medium- und Faktor-“Formel

Medium- und Faktor-Aufgabe gilt für alle Programmereiche, auch für leichte Unterhaltung

Aufgabenadäquate Selbststeuerung des ö.-r. Rundfunks gemäß programmrechtlichen Richtwerten

Staat muß ein gesellschaftlich kontrolliertes Selbststeuerungspotential schaffen und erhalten

Von staatlicher Seite ist demnach ein entsprechendes medieneigenes, angemessen professionalisiertes und gesellschaftlich kontrolliertes Steuerungspotential zu konstituieren, und dieses Potential muß dauerhaft gewährleistet und funktionstüchtig gehalten werden. Innerhalb des gegebenen Rahmens sollen sich die Anstalten selbst orientieren, auf die ihnen zugeordnete öffentliche Aufgabe einstellen und funktionell behaupten. Sie sollen auf die dafür nötigen Ressourcen zurückgreifen können und imstande und willens sein, diese auch zweckentsprechend einzusetzen.

Programmauftrag bedingt multiple Qualitätssicherungen

Das Programmverhalten der Anstalten wird danach durch rahmenartige, für die Programmqualität direkt oder indirekt relevante rechtliche Vorgaben verschiedener Art beeinflusst. Das beginnt mit materiell-programmrechtlichen, die verfassungsrechtliche Rundfunkaufgabe näher entfaltenden Vertrags- und Gesetzesbestimmungen. Richtig verstanden, bedingt der Programmauftrag sodann aber auch andersartige, nämlich organisations-, verfahrens-, personal-, wirtschafts- und finanzrechtliche Qualitätssicherungen. Unter diesem Aspekt ist der Autonomiegedanke von besonderer Bedeutung.

Unabhängige Medienforschung könnte Voraussetzung fortdauernder Medienfreiheit werden

Ein Paradigmenwechsel darf nach der Rechtsprechung nicht stattfinden. Das ist allerdings leichter gesagt als getan. Staatsmacht und Marktmacht, jeweils mißbräuchlich gehandhabt und bis zum Exzeß gesteigert, sind hier gleichsam Szylla und Charybdis - und wie könnte der Rundfunk zwischen ihnen eigentlich hindurchgelangen? Wie könnte es zugehen, daß er dabei heil und ganz bleibt und die rettende Passage findet? Die nautischen Umstände sind eben schwierig. Ausichtslos ist die Lage aber nicht. Denn es bietet sich - um im Bilde zu bleiben - die erwähnte wissenschaftliche Navigationshilfe an, kurz gesagt: Unabhängige Medienforschung als Orientierungsmittel, ja vielleicht bald geradezu als Voraussetzung fortdauernder Medienfreiheit im wohlverstandenen Karlsruher Sinn.

Rundfunkfreiheit und Wissenschaftsfreiheit verwandt

Damit kommt im Rundfunkverfassungsrecht auch die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III 1 GG) in neuartiger Weise ins Blickfeld. Sie ist mit der Rundfunkfreiheit schon der Kategorie nach verwandt. (22) Hinzu kommen gegenständliche Querverbindungen, wie sie bei der Medienwissenschaft ubiquitär sind. Es liegt dann auch eine Art Sinnparallelität und Assoziierung in praktischer Absicht nahe. (23) Vom Rundfunk aus gesehen, gehören dazu auch rechtlich informierte Analyse und kritische Vergleichung des jeweils eigenen Programmverhaltens mit demjenigen anderer Veranstalter, zumal solcher, die als marktmäßige Konkurrenten auftreten. Das ist ein Gedankengang, der noch weiter zu verfolgen sein wird: Wie könnten Projekte der Begleitforschung näherhin aussehen, wenn sie sich im erwähnten Sinn auf Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit gründen, das heißt, wenn sie wissenschaftliche Integrität besitzen, zur Verbesserung der Programmqualität beitragen und als Hilfe für eine aufgabenadäquate Programmpraxis geeignet sein sollen?

Wechselnde Akzente in der Verfassungsrechtsprechung

FRAG-Urteil: öffentlich-funktionaler Ansatz als Regulator der Marktdynamik

Was eben über die Rundfunkaufgabe nach dem Grundgesetz gesagt worden ist, geht auf die systemübergreifenden, für öffentliche und private Veranstalter grundsätzlich gleichermaßen geltenden Ausführungen des FRAG-Urteils (24) zurück. Darin knüpft das Bundesverfassungsgericht an Typik und Selbstverständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, wie er sich seit 1945 entwickelt hat. Das rundfunkspezifische Herkommen wird in gewissem Umfang mit Verfassungsrang ausgestattet und dergestalt perpetuiert und verallgemeinert, auch mit Wirkung für den Privatrundfunk (für die duale Ordnung im ganzen). Dies wirkt sich auch auf das andersartige, nach Herkunft und Substanz pressenspezifische Grundrechtsdenken aus, das neuerdings im Rundfunkrecht Fuß zu fassen sucht. Jene andere, marktorientierte Tradition wird nicht ganz und gar ausgeschlossen. Sie soll aber nur auf dem privaten Sektor Zutritt finden können, und auch

dort nur partiell. Soweit eine Marktsteuerung über Publikums- und Werbemärkte im Rundfunkbereich dysfunktional werden kann, sollen ihr wirksame Gegenkräfte erwachsen. Die Marktdynamiken sollen anhand des öffentlich-funktionalen Ansatzes unter Kontrolle gebracht und mit ihren dysfunktionalen Seiten auf Distanz gehalten werden. Im Ergebnis soll die Programmqualität des Privatrundfunks derjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks prinzipiell gleichwertig sein. Ein kompatibler, hier und dort ungefähr gleicher Programmauftrag im dualen System – das ist für die Programmforschung allemal ein günstiger Ausgangspunkt.

Immerhin hat der Marktrundfunk mit dem FRAG-Urteil sozusagen einen Fuß in die Tür bekommen. Nachfolgend konnte er die Öffnung bald vergrößern: Im Niedersachsen-Urteil (25) nahm das Bundesverfassungsgericht die Programmanforderungen an die Privaten ein Stück weit zurück. Es billigte ihnen – anhand unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Kriterien – gewisse Nachlässe und Erleichterungen zu. Im Zusammenhang damit wertete es den Anstaltsrundfunk weiter auf, mit der Folge, daß den ARD-Anstalten und dem ZDF nun die Grundversorgungsaufgabe zuwuchs und daß diese Obliegenheit durch Elemente einer Bestands- und Entwicklungsgarantie abgesichert wurde. Freilich hatte das Gericht sich jetzt auf ein strukturell ungleiches, in einer leistungsmäßigen Schiefelage befindliches duales System eingelassen. Die dadurch bedingte, durchaus prekäre öffentlich-private Konkurrenzsituation hatten die Richter noch nicht recht gesehen. Zu dieser Zeit waren denn auch anhaltende Unsicherheiten, Positionskämpfe und Grenzstreitigkeiten zu verzeichnen, u.a. hinsichtlich des Grundversorgungsbegriffs. Nach wie vor gab es auch die mondänen Verfallstheorien. Immer noch wurde ein unaufhaltsames Vordringen eines einfachen marktwirtschaftlichen Rundfunkmodells proklamiert, bis zur vollständigen und alleinigen Durchsetzung hin. Programmforschung nach Maßgabe des Programmauftrags – das wird unter solchen Umständen ein mühseliges Unternehmen sein, vor allem im privaten Bereich.

Im Nordrhein-Westfalen-Urteil (26) war das Bundesverfassungsgericht dann wohl bestrebt, nachteilige Effekte des Niedersachsen-Urteils so weit wie möglich zu korrigieren. Das Gericht zeigte sich jetzt auf Konsolidierung und Kontinuität, ungefähr im Sinn des FRAG-Urteils, bedacht und setzte auch einige kräftige innovative Akzente. (27) Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Landesmedienanstalten sind die Weichen damit gestellt. Für sie ist das Urteil mit seinen tragenden grundrechtsdogmatischen und sonstigen Gründen verbindlich, auch mit Wirkung für Forschung und Forschungsförderung. Ein Trend zum reinen Marktrundfunk hin wäre damit unvereinbar. Soweit etwas derartiges realiter zu bemerken ist, darf es nicht hingegenommen oder gar geflissentlich begünstigt und vorangetrieben werden. Vielmehr ist energische Gegensteuerung angezeigt. Die öffentlich-rechtliche Traditionslinie ihrerseits muß sorgsam gepflegt und fortgesetzt werden, durchaus bis ins nächste Jahrhundert.

Wie stellt sich hiernach das Dualismusproblem dar? Öffentliche Grundversorgung – als qualifizierte Vollversorgung – ist nach dem Urteil unter den heutigen Umständen verfassungsrechtlich geboten. Eingeschränkte Reichweiten und Vielfaltsgrade im privaten Bereich werden als immer noch gegebenes Faktum veranschlagt. Daraufhin wird der Rabattgedanke des Niedersachsen-Urteils in den Grundzügen beibehalten. Der unverzichtbare Mindeststandard wird aber schärfer herausgearbeitet. (28) Im übrigen wird jetzt klargestellt: Die Programmanforderungen können, sie müssen aber nicht bis zu jener unteren Grenze abgesenkt werden. Der Gesetzgeber darf (wie in Nordrhein-Westfalen geschehen) auch strenger sein. Von einer Art Übermaßverbot abgesehen (29), kann er auch versuchen, nach und nach zu dem Gleichwertigkeitsgrundsatz des FRAG-Urteils zurückzukehren. Soweit er damit Erfolg hat, nehmen die fraglichen, der Form nach privaten Programme der Sache nach Elemente der öffentlich-rechtlichen Überlieferung in sich auf. Das wäre eine „Konvergenz nach oben“ (30), wie sie sicherlich in der Konsequenz der heutigen Rechtsprechung läge. Sollte es dazu wirklich in größerem Umfang kommen, so würde der bisherige Anstaltsrundfunk dadurch nicht etwa seine Legitimation verlieren. Er könnte dann aber

**Niedersachsen-Urteil
duldet strukturell
ungleiches duales
System**

**NRW-Urteil versucht
Korrektur des Nieder-
sachsen-Urteils: Fort-
setzung der ö.-r. Tradi-
tion**

**Fernziel: „Konvergenz
nach oben“ der Privaten
und mehr Qualitätswett-
bewerb**

mehr auf publizistischen Wettbewerb (Qualitätswettbewerb) unter prinzipiell Gleichen setzen. Das ist eine längere Perspektive, die vorerst noch nicht aktuell erscheint. Immerhin reicht sie über die derzeitigen dualen Beengtheiten hinaus und wird weiter zu bedenken sein. Auch für die Medienforschung kann sie relevant werden.

Programmrecht und Medienforschung auf dem öffentlichen Sektor

**Programmgrundsätze
bedürfen präzisierender
verfassungskonformer
Auslegung**

Medienforschung nach Maßgabe des Programmauftrags – dafür kommt es auch auf vielerlei Rechtsmaterien unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene an. Programmauftrag und Programmgrundsätze sind in ihrer je besonderen vertraglichen und gesetzlichen Ausgestaltung überhaupt erst einmal klar ins Auge zu fassen und ernstzunehmen, das heißt, sie dürfen nicht als belanglose, irgendwie fortexistierende veraltete Formeln abgetan werden. Sie sind dann von Art. 5 I GG in der Karlsruher Lesart aus zu sichten und auf die erwähnten leitenden Gesichtspunkte hin zu untersuchen. Häufig bedürfen sie einer präzisierenden verfassungskonformen Auslegung. Sie sind also im Geiste des Grundgesetzes zu verstehen und dergestalt transparent und praktikabel zu machen. Dabei mag sich ergeben: Die Unterschiede sind von Land zu Land groß, was den Wortlaut betrifft; der Sache nach sind sie aber kleiner. Man findet hier bald bejahrte und wortreiche, gravitatisch-wertschwere Passagen, bald ist der sprachliche Gestus eher knapp und nüchtern. In neuere Regelungen sind gelegentlich bereits Grundbegriffe und Kennworte der Verfassungsrechtsprechung aufgenommen worden, was die Interpretation im Lichte der Verfassung erleichtert. Überschlägig läßt sich sagen:

**Programmrecht im ö.-r.
Sektor: gemeinsamer
Kern, regionale Besonderheiten**

Das Programmrecht des öffentlichen Sektors weist einen gemeinsamen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Kern auf. Es enthält einiges an durchgehender gemeindeutscher Substanz, daneben jedoch auch manche regionalen Besonderheiten: Nuancierungen, Modifikationen, Ergänzungen, welche sich in das Gesamtbild ohne größere Schwierigkeiten einfügen lassen, aber auch Eigenwilliges und Fragwürdiges. Daraus wird nun jenes Konzentrat zu gewinnen sein, das für das jeweils in Rede stehende, als Forschungsgegenstand ausersehene Programm den rechtlichen Maßstab darstellen soll. Dabei handelt es sich um einen normativen Inbegriff, der von Fall zu Fall lege artis zu ermitteln ist. Er liegt nicht von vornherein offen zutage, er kann nicht einfach irgendwo abgefragt oder nachgelesen und sodann mittels formaler Logik (Subsumtionslogik) praktisch angewandt werden. Das jeweilige Forscherteam wird nicht darum herumkommen, selbst in die rechtliche Materie einzudringen. Es wird versuchen müssen, sie von innen heraus zu verstehen und so weit zu beherrschen, daß es sie für sein Projekt angemessen aufbereiten kann.

**Medienforschung
soll Steuerungswissen
vergrößern**

Das wird um so leichter gelingen, wenn man sich immer wieder den hiesigen Sachzusammenhang vor Augen hält: Man hat es gewissermaßen mit Law in action zu tun, nämlich mit rechtlichen Vorgaben, welche dazu führen sollen, daß Programm und Veranstalter in risikoreicher Lage (zwischen Staats- und Marktmacht) den richtigen Weg finden. Dabei sind auch die erwähnten Spielräume (Verfassung – Gesetzgebung, Gesetzgebung – Anstaltspraxis) mit in Rechnung zu stellen. Der Programmauftrag will eine Generalrichtung angeben, er ist ein Richtwert und will eine rahmenartige Direktionswirkung entfalten. Im übrigen ist er aber auf Selbststeuerung vor Ort angelegt. Moderne Rundfunkgesetze wollen nicht etwa eine legalistische oder sonstwie intrumentalistische, disziplinierende Attitüde an den Tag legen. Vielmehr sind sie stets auch auf relative Autonomie des Rundfunks bedacht, was entsprechende organisations- und verfahrensrechtliche Weiterungen bedingt. Sie zielen auf Konkretisierungen und Operationalisierungen ab, an welchen auch die Medienforschung mitwirken kann. Immer nur nach fertigen, ohne eigenes Zutun zustande gekommenen Anweisungen und meßbaren Daten zu fragen, wäre unter diesen Umständen unergiebig. Damit würde man den Aggregatzustand von Recht verfehlen und die eigenen Obliegenheiten zu eng fassen. Die programmrechtlichen Zielvorgaben sollen kraft

Anstaltsautonomie weiter ausgearbeitet werden. Dazu kann Medienforschung manches beitragen. Funktionell sinnvoll sind vor allem solche Forschungsaktivitäten, die das Steuerungswissen der Anstalten vergrößern – eine Ressource, wie sie unter Unsicherheit unentbehrlich wird.

Das betrifft einmal die reflexive Dimension, also begleitende Forschung als Selbstbeforschung. Zum anderen kann und muß sich das Augenmerk aber auch nach außen wenden. Zu dem Datenkranz, der aus öffentlich-rechtlicher Sicht interessant erscheint, kann zum Beispiel auch die Programmqualität bei anderen Veranstaltern gehören, zumal bei der privat-kommerziellen Konkurrenz. Auch das diesbezügliche Tun und Lassen der konkurrierenden Unternehmen sowie der für diese zuständigen Landesmedienanstalten kann dazugehören. Wie die Beispiele zeigen, kann es auch veranlaßt sein, daß sich Anstalten – auch über die innere Systemgrenze (öffentlich-privat) hinweg – gegenseitig beforschen bzw. durch Dritte beforschen lassen, und zwar auch über Programmforschung im engeren Sinn hinaus. Auch in puncto Medienfunktion und Medienstruktur gibt es zahlreiche offene Fragen, welche sich als Forschungsfragen fassen und in anwendungsorientierte Forschungsvorhaben umsetzen lassen. Dadurch können legitime Erkenntnisse über etwa sich entwickelnde Gefahren erworben werden. Dabei geht es darum, aus dem Stadium des bloßen Meinens und Unkens, der großen Verfallsdoktrinen etc. herauszukommen und vorhandene Risiken klar zu identifizieren, und sodann um Möglichkeiten ihrer Vermeidung. Begleitforschung kann die Anstalten dabei unterstützen, den jeweils geeigneten, unbedenklichen Kurs – soweit es einen solchen überhaupt gibt – exakt zu bestimmen und fortdauernd beizubehalten. Sind bereits Abweichungen vorgekommen, so können sie bei günstigem Verlauf noch rechtzeitig festgestellt und korrigiert werden.

Wenn es darauf ankommt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Bahnen des Programmauftrags zu halten und in flotter Fahrt zu bringen, kann der Faktor Wissenschaft – beim Rundfunk selbst bzw. in dessen Umkreis plaziert und funktionsgerecht ausgestaltet – also von großem Nutzen sein. Das gilt für Programm- wie auch für sonstige Medienforschung.

Programmrecht und Medienforschung auf dem privaten Sektor

Das heutige deutsche Privatrundfunkrecht geht überwiegend auf die 80er Jahre zurück. Es ist also von geringem Alter. Dennoch ist es nicht mehr überall auf der Höhe der Zeit. Häufig wirkt es abgenutzt, kraftlos und inhomogen, ja geradezu widersprüchlich. Soweit es die hier interessierenden, bundesweit verbreiteten privaten Fernsehprogramme betrifft, hat es mit Operationalisierungsproblemen, politisch bedingten Vollzugsdefiziten, Koordinierungs- und Kooperations-schwierigkeiten etc. zu kämpfen und kann mit der jetzigen Verfassungsrechtsprechung nicht recht Schritt halten. Ein positiveres Bild bieten aber zum Beispiel die gesetzlichen Programmanforderungen an Private in Nordrhein-Westfalen. Daß sie so auch tatsächlich – mit Wirkung über die Landesgrenzen hinaus – zu realisieren sind, ist damit allerdings noch nicht gesagt. Die Gesetzgebung in den ostdeutschen Ländern scheint erst einmal mehr in die andere Richtung (Deregulierung) zu gehen, und in Westdeutschland gibt es unterschiedliche Tendenzen. Übergreifende Regelwerke wie die sogenannten Teilstaatsverträge können unter diesen Umständen nur geringe eigene Prägungswirkungen entfalten. (31) Der alte und der neue bundesweite Rundfunkstaatsvertrag überlagern sich alledem in pragmatischer Weise, sie betreiben Harmonisierung auf einem mittleren oder geringen, zum Teil auch nur vage bezeichneten Anspruchsniveau. (32)

Wie läßt sich diese vielschichtige Materie nun bei programmbezogenen Forschungsprojekten handhaben? Dafür gilt im Prinzip nichts anderes als für Recherchen auf dem öffentlichen Sektor. Freilich ist die Lage beim Privatrundfunk noch unübersichtlicher. Interpretationsfragen gibt es hier in Hülle und Fülle, also steht die Auslegungskunst besonders hoch im Kurs. Und das ist

Medienforschung auch über die Systemgrenze (öffentlich-privat) hinaus – variable/multiple Forschungsdimensionen

Medienforschung als Hilfe zur Erfüllung des Programmauftrags

Deregulierende Gesetzgebung in neuen Ländern, unterschiedliche Tendenzen in Westdeutschland

Auslegungskunst bei programmbezogenen Forschungsprojekten hoch im Kurs

nicht etwa ein apolitisches Metier. Die frühere medienpolitische Polarisierung ist in dem Rechtsstoff noch vielfach zu spüren, und sie pflegt auch in den Köpfen der Rechtsexperten nachzuwirken. Wenn zu ermitteln ist, welches eigentlich jeweils die programmrechtlichen Anforderungen sind, kann schon dies zu beträchtlichen Schwierigkeiten führen. Davon werden auch Nichtjuristen nicht verschont bleiben. Man wird dann erst einmal lernen müssen, mit den innerprofessionellen Vielfaltphänomenen unbefangen umzugehen. Bei günstigem Verlauf wird sich die Pluralisierung und Politisierung nützlich auswirken, sie kann die Suche nach gemeinsamen verfassungsmäßigen Maßstäben beflügeln. Gesetzgebung und Gesetzesanwendung müssen auch im Privatrundfunkrecht im Geiste des Grundgesetzes in der Karlsruher Auslegung vonstatten gehen, desgleichen dann auch Forschung und Forschungsförderung in Programmangelegenheiten. Das Grundgesetz in der Karlsruher Lesart hält nicht etwa für sämtliche Steuerungsprobleme fertige Lösungen bereit. Die erwähnten Schwierigkeiten und Risiken lassen sich so aber sinnvoll in Angriff nehmen, sie lassen sich in weiterführende medienwissenschaftliche Fragestellungen umsetzen.

**Eher provisorische
Regelungsstandards auf
privatem Sektor implizieren
Forschungsfragen**

Auf dem privaten Sektor gibt es gegenwärtig Regelungsstandards, welche sich der Sache nach in gewissem Umfang – auch wo nicht mehr explizit von Versuch oder Erprobung die Rede ist – als provisorisch darstellen. Sie pflegen sich innerhalb eines Spielraums herauszubilden, der einstweilen unterschiedliche Arten und Grade von Regulierung/Deregulierung zuläßt. Solche Spielräume werden durch rahmenartige Zielvorgaben abgesteckt. Im übrigen können und sollen sie experimentell ausgeschöpft werden, das heißt, bei Lichte besehen sind in ihnen auch entsprechende Forschungsfragen und Forschungsprojekte angelegt. Das gilt gerade auch in puncto Programmqualität (gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt, Bandbreite und Tiefenschärfe etc., kurz: „Medium und Faktor“). Es betrifft den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und den anstaltlichen Autonomiespielraum. In alledem ist das letzte Wort wohl noch nicht gesprochen, also könnte dies auch die Stunde der Wissenschaft sein.

**Landesmedienanstalten
als Kontrapunkt zu
Marktkräften**

Noch einmal zur Erinnerung: Eine auf Werbefinanzierung beruhende Marktsteuerung darf nach der Karlsruher Judikatur auf dem öffentlichen Sektor nicht eingeführt werden. Auf dem privaten Sektor darf dies – schon wegen etwaiger schädlicher Ausstrahlungen auf den öffentlichen Sektor – nur partiell geschehen. Die Funktionstüchtigkeit solcher teilweise liberalisierter Rundfunkmärkte muß nach heutiger Rechtsprechung öffentlich kontrolliert und garantiert werden, und zwar von der verfassungsrechtlichen Rundfunkaufgabe als normativer Konstante aus. Dazu sind die Landesmediengesetzgeber und die Landesmedienanstalten berufen, in denen mithin auch etwas von der deutschen rundfunkrechtlichen Tradition wiederkehren soll. Dieses öffentlichrechtliche Element soll zu den Marktkräften eine Art Kontrapunkt bilden. Und es fragt sich nun, wie es dabei näherhin zugehen sollte: Welcherlei und wieviel öffentliche Intervention ist vonnöten, um die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Privatrundfunks zu gewährleisten? Welches Steuerungspotential brauchen dafür die Landesdachanstalten, welche unternehmensinternen qualitätssichernden Vorkehrungen sind erforderlich, und was kann und wird der Markt von sich aus leisten? Insoweit haben die Länder graduell unterschiedliche Regelungen getroffen und vertraglich aufeinander abgestimmt – ein Paragraphengeflecht, das noch nicht in allen Punkten endgültigen Charakter hat. (33) Hier besteht immer noch einige Unsicherheit. Es besteht ein hoher Bedarf an Orientierungs- und Handlungswissen. Und der Wissensbedarf zieht einen Forschungsbedarf nach sich. Daraufhin sollen die Medienanstalten zwar nicht selber zu Medienforschungsanstalten werden. Wohl aber verkörpert sich in ihnen so etwas wie ein bundesweit abgestimmtes, von Verfassungen wegen „finalisiertes“ Experiment mit Regulierung/Deregulierung, auch mit Wirkung für die ihnen obliegende Forschungsförderung.

**Hoher Bedarf an Handlungswissen durch
Medienforschung**

Medienforschung als Orientierungshilfe im dualen System

Die Landesmedienanstalten haben heute entfernt ähnliche Steuerungsaufgaben wie die ARD-Anstalten und das ZDF. In einer dualen Ordnung nach Karlsruher Muster besteht ein zweifacher Steuerungsbedarf, und er muß beiderseits – aus je eigener Kraft – befriedigt werden. Dabei gibt es zwischen öffentlichem und privatem Sektor mannigfache Zusammenhänge und Wechselbeziehungen. Bei den Anstalten beiderlei Art handelt es sich nach Lage der Dinge um eine Art Schicksalsgemeinschaft. Also sind auch entsprechende Formen von Verständigung und Zusammenarbeit wünschenswert. Das betrifft auch die Medienforschung.

Von den kommerziellen Großanbietern aus gesehen, mag das duale System mehr auf Gegensätzlichkeit und wettbewerbliche Konfrontation angelegt sein; so mag sich ihnen auch die – dort meist als rückläufig erachtete – Rolle der Landesmedienanstalten darstellen. Aus anstattlicher Sicht nimmt sich dies jedoch anders aus: Die öffentlich-rechtliche Tradition soll eben auch auf den privaten Sektor abfärben. Sie soll beiderseits fortgesetzt werden, im Privatrundfunkrecht allerdings in geringerer Intensität. Denn hier treten Anstalt und Veranstalter auseinander, und die Dachkonstruktion erscheint einigermaßen labil und gewagt. Ob sie wie gewünscht funktioniert, wird zur Zeit getestet. Soll der Versuch gelingen und zu einer dauerhaften Lösung führen, so erfordert das auch ein gehöriges Maß an partnerschaftlichem Verhalten und Kooperation von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und autonomer Privatrundfunkaufsicht. Es erfordert ein wechselseitig-„rundfunkfreundliches Verhalten“ im Sinne des öffentlich-rechtlichen Erbfaktors. Vorsätzlich oder fahrlässig auf Kollisionskurs zu gehen, wäre damit unvereinbar. Vielmehr geht es gerade darum, den großen Crash zu vermeiden und schon die Gefahr eines solchen Unglücks zu verringern. Beide Seiten sind nun einmal in riskanter Lage (zwischen Staats- und Marktmacht). Beide Seiten müssen unter Unsicherheit den richtigen Kurs finden, und sie sollten sich dabei abstimmen und nichtsdestoweniger eigenständig bleiben. Das ist ein Grundgedanke, der dann auch auf Medienforschung als Orientierungshilfe anzuwenden sein wird. Er betrifft eine erst noch zu entwickelnde reflexive Dimension des dualen Systems im ganzen, und er sollte sich auch für die vergleichende Programmanalyse fruchtbar machen lassen.

Das wird noch nicht überall so gesehen. Die Landesmedienanstalten sind in ihrer Forschungsförderungskompetenz staatlicherseits nicht unangefochten. Das hängt damit zusammen, daß über Art und Ausmaß ihrer Gestaltungsaufgaben überhaupt – denen ihre Forschungsaktivitäten funktional zuzuordnen sind – gewisse latente Meinungsverschiedenheiten bestehen. Auch aus den öffentlich-rechtlichen Anstalten sind gelegentlich skeptische Stimmen zu hören. Es ist dort noch einige Vorsicht und Reserve zu bemerken: Wäre man nicht besser beraten, auf die öffentlich-rechtliche Grundversorgungsaufgabe zu verweisen? Qualitätssteigerung bei den Privaten als gestalterischer Auftrag und Forschungsthema – kann man daran wirklich interessiert sein? Hat man es dabei vielleicht nur mit einer großen Illusion zu tun, oder jedenfalls mit Selbstüberschätzung bei den Landesmedienanstalten? Kann man darauf vertrauen, daß die neuen Anstalten dem Programmauftrag verpflichtet bleiben und ihm ernstlich nacheifern? Führen sie nicht manchmal auch etwas ganz anderes im Schilde, zum Beispiel Standortpolitik, Wirtschaftsförderung, Konkurrenz als Selbstzweck? Sollte es also besser dabei bleiben, daß man kritische Distanz hält und die andere Seite in eigener Regie mitbeforscht?

Das sind Gesichtspunkte, die sich nicht ganz von der Hand weisen lassen. Programmangebote der anderen Seite in eigene Untersuchungen einzubeziehen, ist im dualen System jedenfalls sinnvoll. Es sollte freilich beiderseits gelten und könnte dann auf reziproke, der gemeinsamen Sache dienende Kritik und Selbstkritik hinauslaufen. Die neuen Anstalten werden bei den alten weiter um Vertrauen werben müssen, und letztere sollten sich nach und nach an die neuen Partner gewöhnen können. Andernfalls würden sie beachtliche Chancen auslassen, und sie könnten in eine fragwürdige negative Koalition geraten.

Zusammenarbeit zwischen Rundfunk- und Medienanstalten in der Medienforschung sinnvoll

Ö.-r. Anstalten und kommerzielle Großanbieter mit unterschiedlicher Perzeption des dualen Systems – aber Kollisionskurs zu vermeiden

Geteilte Auffassungen im ö.-r. Lager: kritische Distanz oder Zusammenarbeit in der Forschung?

Chance zu konstruktiver Kritik und Selbstkritik

Bei kommerziellen Anbietern wenig Interesse an qualitätsorientierter Rundfunkaufsicht

Mehr öffentliche Einflußnahme zugunsten von mehr privater Programmqualität, ein größeres rundfunkspezifisches Gestaltungsvermögen, ein stärkeres Steuerungspotential und darum mehr Steuerungswissen bei den Landesmedienanstalten – das sind Zielsetzungen, die sich nun einmal nicht von selbst verstehen. Programmqualität ja! So wird heute fast jeder sagen. Es gibt aber nach wie vor Stimmen, denen zufolge die Definitionsmacht tunlichst privatisiert, das heißt, in die Weiten des Markts entlassen bzw. lediglich in den Unternehmens- und Konzernspitzen dingfest gemacht werden sollte. (34) Wer so denkt, wird geneigt sein, eine ganz andere Rechnung aufzumachen: Schwache Anstalten, geringe Forschungskapazitäten, bescheidene personelle und finanzielle Ressourcen, wenig Know-how, statt dessen lieber ein paar Chefgespräche auf höchster Ebene, und im Anstaltsalltag dann muddling through wie bisher – das wäre hiernach wohl die bequemere Variante. Unabhängige Medien-, insbesondere vergleichende Programmforschung nach Maßgabe des Programmauftrags als Orientierungshilfe, Forschungsförderung als wichtige öffentliche Aufgabe – potente kommerzielle Anbieter tun sich immer noch schwer, solchen Thesen näherzutreten. In den alten und neuen Anstalten aber sollte man imstande sein, die Zeichen der Zeit zu erkennen.

Anmerkungen:

- 1) BVerfGE 73, S. 118ff.
- 2) Zuletzt Krüger, Udo Michael: Rundfunktypen formieren ihre Profile. Programmanalyse 1991. In: Media Perspektiven 8/1992, S. 508ff.
- 3) Vgl. Arnold, Franz u.a.: Abschlußbericht (3 Bde.). Düsseldorf 1989, mit 18 weiteren Bänden.
- 4) Genannt seien: Faul, Erwin: Die Fernsehprogramme im dualen Rundfunksystem. Berlin 1988; Schatz, Herbert u.a.: Strukturen und Inhalte des Rundfunkprogramms der vier Kabelpilotprojekte. Düsseldorf 1989.
- 5) Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 11/3769, S. 21f.
- 6) Siehe auch § 42 II Nr. 3 des ORB-Gesetzes von 1991. Für die anderen ARD-Anstalten und das ZDF ist eine ausdrückliche Ermächtigung zu aufgabenadäquaten Forschungsaktivitäten bisher nicht vorhanden. Über Grundrechtsrelevanz, Gesetzesvorbehalt, funktionale Bindungen etc. wird insoweit in der juristischen Fachwelt noch nicht diskutiert.
- 7) Damit wird wie in Hamburg ein „umfassender Ansatz der Medienforschung“ angestrebt. So die Gesetzesbegründung, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 12/384, S. 69.
- 8) Das rheinland-pfälzische Landesrundfunkgesetz von 1986 enthält darüber nichts, ebensowenig die Neufassung von 1992. Vgl. aber § 2 III und § 5 I des Landesgesetzes über die Errichtung einer „Stiftung zur Förderung gemeinnützigen privaten Rundfunks in Rheinland-Pfalz“ (seit 1988; Ende 1991 aufgehoben).
- 9) Vgl. § 45 IV des saarländischen Landesrundfunkgesetzes (seit 1991).
- 10) Vgl. § 28 I 2 Nr. 12 des Sächsischen Privatrundfunkgesetzes von 1991.
- 11) Vgl. § 47 I Nr. 13 des Thüringer Privatrundfunkgesetzes von 1991.
- 12) Vgl. § 44 II 2 Nr. 4 des Rundfunkgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern von 1991.
- 13) Vgl. § 9 I 2 Nr. 3 und § 47 IV des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks von 1992.
- 14) So Art. 11 2 Nr. 14 des Regierungsentwurfs, Bayerischer Landtag, Drucksache 12/6084. Über Erhöhung von Qualität, Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz als „Zweck“ solcher Untersuchungen vollmundig die Gesetzesbegründung, ebd., S. 25.
- 15) Frank, Bernward u.a.: Kultur und Medien. Schriftenreihe Media Perspektiven Bd. 11. Baden-Baden 1991. Zur Zwecksetzung der ARD/ZDF-Medienforschung allgemein Wiesand, Andreas J.: Kultur und Rundfunk – eine Mesalliance? Ebd., S. 13, 51ff. Überblick für 1991: ARD-Jahrbuch 92. Hamburg 1992, S. 184ff.
- 16) Berg, Klaus/Marie-Luise Kiefer (Hrsg.): Massenkommunikation IV. Schriftenreihe Media Perspektiven Bd. 12. Baden-Baden 1992.
- 17) Krüger, Udo Michael: Programmprofile im dualen Fernsehsystem. Schriftenreihe Media Perspektiven Bd. 10. Baden-Baden 1992.
- 18) Die Ergebnisse werden in der Schriftenreihe Medienforschung der LfR veröffentlicht. Bisher erschienen: Weiß, Hans-J. u.a.: Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf 1991; Pätzold, Ulrich/Horst Röper: Medienanbieter und Medienangebote. Vor dem Start des Lokalfunks in Nordrhein-Westfalen. Opladen 1992; Rager, Günther u.a.: Arbeitsplatz Lokalradio. Opladen 1992.
- 19) Kritisch etwa Wöste, Marlene: Nur knapp die Hälfte für Lizenzierung und Kontrolle. In: Media Perspektiven 5/1990, S. 281, 301. Solche Dienstleistungen werden auch auf dem öffentlichen Sektor erbracht. Auf dem privaten Sektor kann dies aber bei großzügiger Handhabung – so zum Beispiel im Fall der BLM – leichter zu Abgrenzungsschwierigkeiten und Verkürzungen führen. Dazu Heim, Heinz/Jürgen Heyn: Qualitative Programm- und Publikumsforschung der Landeszentrale. In: BLM (Hrsg.): BLM Jahrbuch 92. München 1992.

- S. 113 ff.; Philippi, Michael: Entwicklung und Konzeption der Medien- und Werbeträgerforschung der BLM. Ebd., S. 102ff.
- 20) Vgl. § 21 VI des Rundfunkstaatsvertrags von 1991. Näher Stock, Martin: Der neue Rundfunkstaatsvertrag. In: Rundfunk und Fernsehen 1992, S. 189, 212.
 - 21) Erstmals klar herausgearbeitet im FRAG-Urteil BVerfGE 57, S. 295, 319ff. Ebenso jüngst wieder betontermaßen das Nordrhein-Westfalen-Urteil BVerfGE 83, S. 238, 295ff., auch zum folgenden.
 - 22) Grundlegend Kübler, Friedrich: Kommunikation und Verantwortung. Konstanz 1973. Dazu Stock, Martin: Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. München 1985, S. 138ff. m.w.N.
 - 23) Wenn Träger der Rundfunkfreiheit eigene wissenschaftliche Aktivitäten entfalten, kann ihnen auch nach Art. 5 III GG Grundrechtsfähigkeit zukommen. Dritte als Auftragnehmer partizipieren nach allgemeinen Regeln an der Wissenschaftsfreiheit. Wenn obige Prämissen gegeben sind, ist das geradezu ein Musterfall eines funktionsgerechten öffentlichen Engagements. Mit Gesetzesvorbehalten wird man hier sehr vorsichtig sein müssen. Wohlgelungene Aufgabennormen à la Hamburg oder Schleswig-Holstein wären aber überall nützlich und wünschenswert.
 - 24) BVerfGE 57, S. 295, 319ff.
 - 25) BVerfGE 73, S. 118, 154ff.
 - 26) BVerfGE 83, S. 238, 295ff.
 - 27) Näher Stock, Martin: Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Media Perspektiven 3/1991, S. 133ff. Siehe auch Kohl, Helmut (Hrsg.): Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konstanz 1991.
 - 28) Vgl. BVerfGE 83, S. 238, 316f.
 - 29) Als solches ist wohl das formelhafte Erschwerungsverbot aus BVerfGE 73, S. 118, 157 anzusehen, das in BVerfGE 83, S. 238, 297 u.ö. wiederholt wird. Es wird von Kritikern des heutigen Karlsruher Ansatzes häufig überschätzt, so von Lerche, Peter: Das 6. Rundfunkurteil zur „Modellkonsistenz“. In: Kohl (Anm. 27), S. 51ff.
 - 30) Vgl. zuletzt Schatz, Heribert: Auf dem Prüfstand. Zur Weiterentwicklung der Konvergenz-Hypothese. In: Medium 1992, Heft 1, S. 49ff. m.w.N.
 - 31) Etwas anderes mag für den sogenannten Westschienen-Staatsvertrag von 1989 gelten, aufgrund dessen kürzlich das VOX-Projekt lizenziert worden ist. LfR-Direktor Klaus Schütz erhofft sich davon „das andere private Fernsehen“ in Deutschland“. In: LfR-Info Nr. 32 v. 23.9.1991, S. 2.
 - 32) Näher Stock (Anm. 20), S. 208ff., siehe aber auch S. 193ff. (zu Präambel und allgemeinen Vorschriften).
 - 33) Zum neuen Rundfunkstaatsvertrag insoweit Stock (Anm. 20), S. 216ff.
 - 34) Statt aller Niewiarra, Manfred: Einforderung der Rundfunkfreiheit. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1991, S. 351ff. Siehe auch Kull, Edgar: Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir. In: Archiv für Presserecht 1991, S. 716ff.