

# Marktmodell kontra Integrationsmodell?

*Zur Entwicklung des Medienverfassungsrechts  
in der Ära der neuen Techniken*

MARTIN STOCK

|  |     |
|--|-----|
| I. Zum Erfordernis kontinuierlicher Verfassungsentwicklung . . . . .   | 220 |
| II. Der funktionale Ansatz der rundfunkrechtlichen Judikatur . . . . .   | 220 |
| 1. Konstitutionelle Grundlagen der Kommunikationsfreiheit . . . . .  | 220 |
| 2. Kommunikations- und Medienfreiheit: Rundfunk als „Medium und Faktor“ des Prozesses freier Meinungsbildung . . . . . | 222 |
| 3. Medienwirkung und Medienverantwortung . . . . .   | 223 |
| 4. Der offene „Meinungsmarkt“ als qualifiziertes „Gesamtprogramm“ . . . . .  | 224 |
| 5. Rundfunkfreiheit auf dem Weg zum kulturellen Funktionsgrundrecht? . . . . .   | 225 |
| III. Deregulierung – eine Gegenströmung im Zeichen der neuen Techniken . . . . .                                       | 226 |
| 1. Individualisierung als Privatisierung . . . . .   | 226 |
| 2. Zurück zu dem älteren pressespezifischen Formenfundus? . . . . .  | 227 |
| IV. Der marktorientierte Ansatz der presserechtlichen Judikatur . . . . .  | 230 |
| 1. Liberale Konturen der Pressefreiheit . . . . .  | 230 |
| 2. Die „öffentliche Aufgabe“ der Presse als Resultante von Marktkräften . . . . .                                      | 232 |
| 3. Pressefreiheit als publizistischer Annex privater Meinungsverbreitungsfreiheit (Tendenzfreiheit) . . . . .          | 234 |
| V. Reform- und Syntheseprobleme . . . . .  | 239 |
| 1. Presserechtsreform vom Rundfunkrecht aus? . . . . .   | 239 |
| 2. Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus? . . . . .   | 240 |
| 3. Das Halsrätsel künftiger Medienstrukturen: Integrations- und/oder Marktmodell? . . . . .                            | 244 |
| VI. Verfassungsentwicklung wohin? . . . . .  | 248 |
| 1. Von der Zweispurigkeit zum Vereinheitlichungstrend . . . . .  | 248 |
| 2. Alternative Entwicklungsziele . . . . .   | 250 |
| 3. Der Harmonisierungsbedarf dualer Systeme . . . . .  | 251 |
| 4. Das Koordinationsmodell als Bindeglied zwischen Integrations- und Marktmodell . . . . .                             | 252 |

### I. Zum Erfordernis kontinuierlicher Verfassungsentwicklung

Die Verfassungsentwicklung<sup>1</sup> verläuft im Medienrecht zur Zeit sehr kurzatmig und unruhig. Sie steht im Zeichen der Erprobung und Einführung neuer Medientechniken und läßt entsprechende Umstellungsprobleme und Unsicherheitssymptome erkennen. Der einzuschlagende Kurs wird immer wieder kontrovers. Bisweilen spitzen sich die Auseinandersetzungen in der Ministerpräsidentenkonferenz, auf der parlamentarischen Bühne oder schließlich vor den Schranken der Gerichtsbarkeit in dramatischer Weise zu. Um so mehr ist es angezeigt, vorab einige bleibende Einsichten der Rechtsprechung in Erinnerung zu rufen. Denn was gegenwärtig vor allem vonnöten ist, ist ein Moment von Kontinuität und Zusammenhang im Sinn des genannten Entwicklungsmotivs, also ein das Gestern, Heute und Morgen der Medienstrukturen übergreifender und verbindender, durchgehender konstitutioneller Grundgedanke. Davon ist denn auch in der bisherigen Judikatur manches angelegt. Besonders deutlich treten solche übergreifenden Gesichtspunkte in der Rechtsprechung zum *Rundfunkrecht* in Erscheinung. Deshalb sei das Thema im folgenden zunächst unter rundfunkrechtlichem Blickwinkel behandelt.

### II. Der funktionale Ansatz der rundfunkrechtlichen Judikatur

#### 1. Konstitutionelle Grundlagen der Kommunikationsfreiheit

Hierher gehört zunächst der Befund, die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG seien „schlechthin konstituierend“ für die freiheitlich-demokratische Grundordnung<sup>2</sup>. Mit dieser elementaren und programmatischen Aussage beginnt eine lange Reihe von Entscheidungen zu den einschlägigen Menschen- und Bürgerrechten und zum Presse- und Rundfunkrecht<sup>3</sup>. Damit

<sup>1</sup> Zu diesem Begriff B.-O. Bryde, *Verfassungsentwicklung*, 1982, S. 17 ff. und passim, mit dem Leitmotiv „*Stabilität durch Dynamik*“. Siehe auch W. Fiedler, *JZ* 1985, S. 18 ff. In rundfunkrechtlicher Nutzanwendung M. Stock, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, 1985, S. 159 ff.

<sup>2</sup> So für die Meinungsäußerungsfreiheit zuerst BVerfGE 7, 198 (208). Auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erstreckt etwa in BVerfGE 35, 202 (221 f.).

<sup>3</sup> Zusammengefaßt in: G. Leibholz u. a., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 6. Aufl. 1979 ff., zu Art. 5. In unterschiedlicher Sichtweise widerspiegelt z. B. in den jüngsten Kommentierungen: W. Hoffmann-Riem, in: *Alternativkommentare*, hrsg. von R. Wassermann), Bd. 1, 1984, zu Art. 5 Abs. 1, 2; Chr. Starck, in: H. v. Mangoldt u. a., *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 1, 3. Aufl. 1985, zu Art. 5 Abs. 1, 2.

hat sich die höchstrichterliche Verfassungsauslegung von den Schatten der Vergangenheit abgelöst, und sie hat damit dem Prinzip allgemeiner Kommunikationsfreiheit nach und nach immer deutlicher ans Licht verholfen.

Bemerkenswert ist daran zumal die entschiedene Anknüpfung an ältere liberale Errungenschaften. In der kommunikations- und medienrechtlichen Rechtsprechung ist durchaus noch etwas von der Idee „klassischer Öffentlichkeit“<sup>4</sup> lebendig, sei es auch nur in unauffälliger Form und in Gestalt eines pragmatischen, der heutigen Verfassungslage angepaßten *usus modernus*. Dies bezieht sich auf eine intermediäre gesellschaftlich-öffentliche Sphäre zwischen Privatheit und Staatlichkeit. In diesem Bereich sollen ständige kommunikative Rückkoppelungen zwischen dem „Volk“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 2 GG) und seinen Repräsentationsorganen Platz greifen. Dabei werden Grundrechtsaspekte und verfassungsstrukturelle Aspekte zusammengesehen. Dualistische Konstruktionen und Disjunktionen, wie sie für die deutsche konstitutionell-monarchische Vorgeschichte charakteristisch waren<sup>5</sup>, werden vermieden: Es sind die fraglichen Jedermanns- und Mediengrundrechte, die für den jetzigen Verfassungsstaat „schlechthin konstituierend“ sind.

In neueren Entscheidungen ist die „Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ in prägnanter Weise als oberster Richtwert des Medienverfassungsrechts herausgearbeitet worden<sup>6</sup>. Die diesbezüglichen Grundrechte werden im Rahmen eines massenkommunikativen Prozeßmodells miteinander in Verbindung gebracht<sup>7</sup>. Dadurch wird auch ihre demokratische Dimension genauer erkennbar; auch der Dialektik von „Herrschaft und Kritik“<sup>8</sup> kann anhand dieses Modells leichter Rechnung getragen werden. Der liberale Impetus erschöpft sich im übrigen nicht in dem Grundsatz der Staatsferne. Es wird auch gesehen, daß reale Kommunikationsfreiheit unter den gegenwärtigen Bedingungen – jedenfalls im Rundfunkbereich – nicht wie von selbst entstehen kann, daß es dafür vielmehr bestimmter garantierender öffentlicher Vorkehrungen bedarf, auch mit Wirkung gegen gesellschaftliche und ökonomische Machtpotentiale. In diesem Zusammenhang erfährt das sog. bürgerlich-

<sup>4</sup> Vgl. *Stock*, Medienfreiheit, S. 20 ff. m. w. N., auch über sonstige Öffentlichkeitskonzepte.

<sup>5</sup> Statt aller *E.-W. Böckenförde* (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, 1976.

<sup>6</sup> BVerfGE 57, 295 (319 f.); 59, 231 (257 f.); 60, 53 (63 f.).

<sup>7</sup> Vgl. den „Prozeß der Kommunikation“ nach BVerfGE 57, 319 f. Dazu *Stock*, Medienfreiheit, S. 19 ff., auch zum folg.

<sup>8</sup> Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik (Hrsg.), Herrschaft und Kritik, 1974, mit Beiträgen von *Chr. Starck*, *K. Sontheimer* und *W. R. Langenbacher*. Ferner etwa *Th. Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. 1983, S. 131 ff.

rechtsstaatliche Grundrechtsmodell<sup>9</sup> gewisse demokratie- und sozialstaats-spezifische Ergänzungen und Abwandlungen.

## 2. Kommunikations- und Medienfreiheit: Rundfunk als „Medium und Faktor“ des Prozesses freier Meinungsbildung

Ein *usus modernus* im Lichte heutiger Staatszielbestimmungen greift zumal dort Platz, wo es um die angemessene Zuordnung von Kommunikations- und Medienfreiheit geht. Dafür pflegt die Rechtsprechung bei näheren Aussagen über den verfassungsrechtlich erwünschten Verlauf von Meinungs- und Willensbildungsprozessen anzusetzen. Es wird von einer diesbezüglichen „Funktion“ der Massenmedien ausgegangen; diese wird im Sinn einer Vermittlungs- und aktiven Unterstützungstätigkeit bei der Entstehung und fortdauernden Regeneration der öffentlichen Meinung gekennzeichnet<sup>10</sup>.

Im näheren sind diese Zusammenhänge von der Judikatur für das Rundfunkrecht weit genauer herausgearbeitet worden als für das Presse-recht. Bezüglich des Rundfunks wird die gedachte Funktion anhand des Begriffspaars „Medium und Faktor“ verdeutlicht<sup>11</sup>. Insoweit spricht das Bundesverfassungsgericht auch von „einer Funktion . . ., deren freie Wahrnehmung . . . durch eine Grundrechtsnorm geschützt ist“<sup>12</sup>. In Fortsetzung dieser Linie ist der Rundfunkfreiheit kürzlich eine öffentlichkeitsstrukturell konzipierte „Aufgabe“ zugeschrieben worden. Von der öffentlichen Aufgabe oder *Funktion* des Mediums aus wird sodann auf dessen gesollte *Struktur* zurückgeschlossen<sup>13</sup>. Die Herleitung beginnt also bei einer bestimmten Öffentlichkeitsstruktur; sie gelangt sodann über die entsprechende aktiv-vermittelnde Medienfunktion zu einer bestimmten als funktionsgerecht angesehenen Medienstruktur. Das wirkt sich auch auf das hiesige Grundrechtsverständnis aus. Die „Aufgabe eines ‚Mediums‘ und ‚Faktors‘“ des öffentlichen Kommunikationsprozesses<sup>14</sup> prägt die Rundfunkfreiheit: Letztere wird als prinzipiell fremdnützig (gemeinnützig)

<sup>9</sup> Vgl. die Klassifizierung bei E.-W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1529 ff., auch in: ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 221 ff. Im übrigen K. Hesse, in: E. Benda u. a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 79 ff. m. w. N.

<sup>10</sup> Für die Presse etwa BVerfGE 20, 162 (174 ff.), betreffend die „Funktion der freien Presse im demokratischen Staat“. Ähnlich für den Rundfunk BVerfGE 35, 222. Leitbild ist hierbei der sog. handlungskompetente Bürger, im Gesamtaspekt: die orientierungs-, handlungs-, politikfähige Demokratie.

<sup>11</sup> Zuerst BVerfGE 12, 205 (260). Dann st. Rspr., zuletzt BVerfGE 60, 64.

<sup>12</sup> BVerfGE 35, 221.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 57, 319 ff.

<sup>14</sup> So in Kurzform BVerfGE 59, 257.

konstruiert, sie wird als der Meinungsbildungsfreiheit „dienende Freiheit“ ausgewiesen<sup>15</sup>.

### 3. Medienwirkung und Medienverantwortung

Die Verfassungsrechtsprechung hat auch schon Gelegenheit gehabt, genauer auf „die erzielte oder voraussehbare Wirkung“ von Rundfunksendungen und auf eine diesbezügliche „besondere Verantwortung“ des Rundfunks einzugehen<sup>16</sup>. Im Anschluß daran wird seit etwa zehn Jahren eine lebhaft diskutierte Diskussion über Rechtsprobleme der *Medienverantwortung* geführt, wobei auch gewollte und ungewollte Sozialisationswirkungen des Mediums zur Sprache gekommen sind<sup>17</sup>. Daraus hat sich mittlerweile ein weiter ausgreifender sozial- und medienökologischer Forschungsansatz ergeben<sup>18</sup>.

Entsprechende Zusammenhänge von Medienfreiheit und Medienverantwortung werden wohlgerne nicht nur im Hinblick auf den engeren Bereich der politischen Aktualpublizistik diskutiert. Die rundfunkrechtliche Judikatur hat ihre Aussagen zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG von vornherein auf die herkömmliche sog. *Aufgabentrias* (*Information, Bildung, Unterhaltung*) im ganzen bezogen; davon werden gerade auch scheinbar „meinungsfreie“ und apolitische Unterhaltungsprogramme erfaßt<sup>19</sup>. Damit wird der Alltagsbedeutung medienvermittelter Massenkommunikation in umfassender Weise Rechnung getragen. Dieser breitere Ansatz erlaubt heute auch weitere Erhellungen der gesellschaftlich-kulturellen Dimension der Rundfunkstätigkeit überhaupt<sup>20</sup>.

Durch sämtliche Programmbereiche und Sparten hindurch soll sich der Rundfunk als „Medium und Faktor“ von Information und öffentlicher Kommunikation betätigen. Er soll damit zur Entstehung und unabläs-

<sup>15</sup> BVerfGE 57, 320.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 35, 223, 233. In dieser Sache (Lebach-Fall) standen negatorische Aspekte im Vordergrund. Komplexere Modalitätenfragen wurden deshalb nur andeutungsweise einbezogen.

<sup>17</sup> Zuerst F. Kübler (Hrsg.), *Medienwirkung und Medienverantwortung*, 1975; W. Hoffmann-Riem, JZ 1975, S. 469 ff. Eine Zwischenbilanz zieht F. Kübler, in: W. Hassemer u. a. (Hrsg.), *Grundrechte und soziale Wirklichkeit*, 1982, S. 105 ff. Siehe auch Stock, *Medienfreiheit*, S. 107, 299 ff.

<sup>18</sup> K. Lüscher, in: *Grundrechte und soziale Wirklichkeit* (Anm. 17), S. 127 ff.; ders., in: *Verhandlungen des 54. DJT*, Bd. II, 1982, S. H 21 ff. Zu dem verwandten sog. Nutzenansatz der Publikums- und Wirkungsforschung jüngst K. Renckstorff, *Menschen und Medien in der postindustriellen Gesellschaft*, 1984.

<sup>19</sup> Zuerst BVerfGE 12, 260. Bestätigt u. a. in BVerfGE 35, 222; 57, 319; 59, 258.

<sup>20</sup> Vgl. D. Grimm, VVDStRL 42 (1983), S. 46 (68 ff.), auf dem Boden eines den medienrechtlichen Erfordernissen nahekommenden, weitgefaßten Kulturbegriffs (S. 59 ff.). Eher i. S. der traditionellen Beschränkung auf Bildung, Wissenschaft, Kunst demgegenüber U. Steiner, ebd. S. 7 ff.

sigen Erneuerung von „*Kommunikationskultur*“<sup>21</sup> – als einer species politischer Kultur – beitragen. In diesem Sinn besteht zwischen der politisch-demokratischen und der kulturellen Seite der Medienfunktion ein innerer Zusammenhang. Was dabei in Rede steht, ist „die Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen“<sup>22</sup>, nämlich rundfunkspezifische Integration als *Identitätsbildung*<sup>23</sup>. Jenes kommunikativ-kulturelle Gemeinwohl, um das es hier überall geht, ist nicht gleichsam naturwüchsig existent, es tritt auch nicht ohne weiteres auf wettbewerblich-marktmäßigen Wegen hervor, sondern es bedarf der Hilfestellung durch entsprechende Dienstleistungseinrichtungen. Eben darauf richtet sich die Medienverantwortung.

#### 4. Der offene „*Meinungsmarkt*“ als qualifiziertes „*Gesamtprogramm*“

a) Der funktionale Ansatz der Rechtsprechung wirkt sich zunächst bei der Abgrenzung dessen aus, was unter „*Rundfunk*“ im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu verstehen ist. Es wird nach einem „der Funktion der Rundfunkfreiheit entsprechenden“ *Rundfunkbegriff* gesucht, wobei man sich an dem „normativen Funktionszweck“ (Vermittlung von Publizität nach Maßgabe des „Medium- und Faktor“-Prinzips) orientiert<sup>24</sup>. Die gedachte Funktion stellt dabei ein Bindeglied zwischen Rundfunkbegriff und *Rundfunkverfassung* dar: Wo der Rundfunkbegriff greift, muß es eine funktionstüchtige Rundfunkstruktur geben.

b) Näherhin folgt das Organisationsrecht dem Programmrecht. Dazu noch ein paar kurze Erläuterungen:

Der engere „*Medium*“-Charakter bedingt eine grundsätzlich unbegrenzte Offenheit und Durchlässigkeit des Programms von der äußeren Zugangs- und Einzugsseite aus. Er zieht ein pluralistisch und dialogisch geartetes Konstitutionsprinzip nach sich, nämlich jenen *Forumsgedanken*, der sich neuerdings in der Karlsruher Rede vom „*Meinungsmarkt*“ verkörpert<sup>25</sup>. Darin wird etwas von dem erwähnten klassisch-liberalen Erbe sichtbar.

<sup>21</sup> Vgl. F.-W. Frhr. von Sell, Funk-Korrespondenz Nr. 51–52 vom 21. 12. 1984, S. 1 ff. Ferner ders., epd Kirche und Rundfunk Nr. 14/15 vom 23. 2. 1985, S. 17 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 35, 222.

<sup>23</sup> Vgl. D. Stolte, in: M. Rühl/H.-W. Stuißer (Hrsg.), Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung. Festschrift für F. Ronneberger, 1983, S. 87 ff.

<sup>24</sup> Vgl. OVG Münster DVBl. 1977, S. 207 ff. = OVG 32, 126 ff. (Auszug, obige Passagen fehlen dort). Zu diesem Urteil und seiner grundsätzlichen Bedeutung Stock, Medienfreiheit, S. 310 ff. Das BVerfG hat sich des Rundfunkbegriffs bislang noch nicht explizit angenommen.

<sup>25</sup> BVerfGE 57, 323. Die Wendung dürfte auf A. Arndts Umschreibung der öffentlichen Meinung als eines „chancengleichen, fairen Meinungsmarkts“ zurückgehen, in: M. Löffler (Hrsg.), Die öffentliche Meinung, 1962, S. 1 (19).

Allerdings ist hier zugleich immer auch der „Faktor“-Charakter einschlägig. Dieser impliziert eine Art Marktordnung als „positive Ordnung“<sup>26</sup>, also den Schritt vom gesellschaftlich-originären „Meinungsmarkt“ zum qualifizierten „Gesamtprogramm“<sup>27</sup>. Dabei soll der Rundfunk als marktübergreifende Plattform fungieren. Er soll auf das jeweils vorfindliche Gesamtangebot in regulativer Absicht einwirken. Bei seinen Zugangs-, Bemessungs-, Plazierungsentscheidungen usw. soll er alle eben berührten Parameter der Medienverantwortung anlegen. Er soll die äußeren Meinungen alles in allem zu einer „gleichgewichtigen Vielfalt“ arrangieren, und er soll sie in „sachgemäße, umfassende und wahrheitsgemäße“ Information umsetzen<sup>28</sup>. Dieser Durchlaufs- und Umschlagsprozeß erfordert neben medialer Offenheit ein beträchtliches interpretatorisches und analytisch-kritisches Vermögen derjenigen, die die Zirkulation in Gang setzen und in Gang halten. Leitstern soll hier durchweg die individuelle und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit sein. Dadurch gelangt die Rundfunkfreiheit sogar auch zu einem gewissen genuinen Wahrheitsbezug analog Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG<sup>29</sup>.

##### 5. Rundfunkfreiheit auf dem Weg zum kulturellen Funktionsgrundrecht?

In dem eben Gesagten wird auch schon erkennbar, daß und inwiefern Medienverantwortung Medienfreiheit voraussetzt. Das eigentliche Agens einer so verstandenen Medienfunktion und -struktur müßte ein hochentwickelter *Vermittlungsprofessionalismus* auf dem Boden des „Medium- und Faktor“-Prinzips sein. Diese Antriebskraft wäre ihrem gesellschaftlichen Gegenüber in der Weise zuzuordnen, daß eine *relative publizistische Autonomie* gewährleistet bleibt, ungefähr nach dem Bilde sonstiger kultureller Funktionsgrundrechte<sup>30</sup>.

Wiederabgedruckt in A. Arndt, Gesammelte jur. Schriften, 1976, S. 395 ff., hier S. 415.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 57, 320.

<sup>27</sup> Das ist der programmrechtliche Schlüsselbegriff des sog. *Integrationsrundfunks*. Er findet sich zuerst in BVerfGE 12, 263. Dann etwa BVerfGE 57, 322 ff.; 59, 258; 60, 64.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 57, 324, 326.

<sup>29</sup> Grundlegend F. Kübler, Kommunikation und Verantwortung, 1973. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 87 ff., 114 ff.

<sup>30</sup> Letzterer Begriff ist im Hinblick auf die mittelbar-staatlich organisierte Wissenschaftsfreiheit ins Spiel gebracht worden von K. Hailbronner, in: P. Großkreutz u. a., Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, 1978 ff., § 3 Rdnr. 7. Ausführlich ders., Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht, 1979, S. 73 ff. Bezüglich der Kunstfreiheit – dort mit gutem Grund eher zurückhaltend – F. Hufen, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982, S. 98 ff. Für den Medienbereich mit rundfunkrechtlichem Schwerpunkt Stock, Medienfreiheit, S. 289 ff., 325 ff. und passim. Dort S. 93 ff. zur pädagogischen Freiheit von Schule und Lehrer als weiterem denkbarem Analogon. Siehe

Diesen Zusammenhängen ist die Rechtsprechung freilich noch nicht auf den Grund gegangen. Der *Kategorie* nach ist Medienfreiheit noch nicht wirklich verifiziert und auf den Begriff gebracht worden. Deshalb bestehen hinsichtlich des sachlichen und persönlichen Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nach wie vor erhebliche Kontroversen und Unsicherheiten<sup>31</sup>. Das bisher von der Judikatur gelegte Fundament ist recht ansehnlich, es ist aber noch unfertig. Ob es sich so auch auf längere Sicht als tragfähig erweisen wird, steht dahin.

### III. Deregulierung – eine Gegenströmung im Zeichen der neuen Techniken

#### 1. Individualisierung als Privatisierung

Das Medienrecht befindet sich gegenwärtig in einer Umbruchsphase, welche durch die emporkommenden neuen Informations- und Kommunikationstechniken ausgelöst worden ist<sup>32</sup>. Auch die Zukunftsperspektiven des Medienwesens werden durch verfassungsrechtliche Determinanten beeinflusst. In diesem Zusammenhang macht sich nun – auch in Verfassungsauslegung und Verfassungsentwicklung – eine Zeitströmung bemerkbar, die sich überschlägig mit Stichworten wie „Deregulierung“<sup>33</sup>, „Individualisierung“<sup>34</sup>, *Privatisierung* kennzeichnen läßt. Angesichts der neuen Möglichkeiten vermehrter Diversifizierung und Ausdifferenzierung des Medienangebots wird in näherer oder fernerer Zukunft vielfach so etwas wie

---

auch H. H. v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 145. Auf der Ebene der allg. Grundrechtstheorie fällt der Begriff des Funktionsgrundrechts noch in eine Grauzone.

<sup>31</sup> Vgl. nur die unterschiedlichen Blickwinkel in den Kommentierungen von Hoffmann-Riem und Starck (Anm. 3). Siehe auch einerseits M. Bullinger, AöR 108 (1983), S. 161 ff., andererseits W. Hoffmann-Riem, AöR 109 (1984), S. 304 ff. Ferner ders., in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 9), S. 389 ff.

<sup>32</sup> Als einführende Darstellungen seien genannt: M. Schmidbauer/P. Löhr, Die Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik Deutschland, 1983; M. Schmidbauer, Satellitenfernsehen in der Bundesrepublik Deutschland, 1983; H. Kubicek, Kabel im Haus – Satellit überm Dach, 1984; H. Meyn, Die neuen Medien, 1984. Ausführlich D. Ratzke, Handbuch der Neuen Medien, 2. Aufl. 1984. Siehe auch den Zwischenbericht der dazu szt. vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission vom 28. 3. 1983, BT-Drucks. 9/2442. Umfassendes aktuelles Material ferner in dem Branchenmagazin: Neue Medien, ab Heft 1 (Juni 1984). Textsammlungen: W.-D. Ring, Deutsches Presse- und Rundfunkrecht, 1976 ff., Teil F; W. Meyer u. a., Kabelrundfunk, Kabelfernsehen etc., 1985.

<sup>33</sup> Vgl. W. Hoffmann-Riem, Media Perspektiven 1985, S. 181 ff. J. Wieland, Der Staat 1984, S. 245 ff., bringt dies auf die allzu einfache Alternative „Markt oder Staat als Garanten der Freiheit“. Siehe auch ders., Die Freiheit des Rundfunks, 1984.

<sup>34</sup> M. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 30, 57 ff.



eine „freie Meinungsmarktwirtschaft“<sup>35</sup> erwartet. Daraus ergeben sich Veränderungsbestrebungen, welche mit der eben umrissenen, wesentlich auf dem Modell des Integrationsrundfunks beruhenden älteren Entwicklungslinie nicht ohne weiteres vereinbar sind; sie laufen ihr vielmehr im Prinzip entgegen.

Diese Gegenströmung ist von der rundfunkrechtlichen Rechtsprechung bereits in gewissem Umfang, unter Vorbehalt bestimmter auf obigem älterem Ansatz beruhender Mindeststandarde, rezipiert worden. Seit dem sog. dritten Fernsehurteil (FRAG-Urteil) von 1981 kennt die Judikatur neben dem herkömmlich-„binnenpluralistischen“ auch ein (partiell) „außenpluralistisches“ Ordnungsmodell. Darunter wird eine Medienstruktur verstanden, welche auf vermehrte privat-gesellschaftliche selbstständige Direktbeteiligung zugeschnitten ist. Jener programmrechtliche Gesamtkonnex, der für den Integrationsrundfunk typusbestimmend ist (sc. „Gesamtprogramm“), muß allerdings in abgewandelter Form auch bei dem externen Vielfaltmodus wiederkehren; ihm muß auch eine – nunmehr dachartig aufgelockerte – den gesamten „Meinungsmarkt“ übergreifende leistungsfähige Gesamtorganisation als Trägergebilde entsprechen<sup>36</sup>. In der derzeitigen Gesetzgebungspraxis spielen derartige außenpluralistische Medienträger sowie intern-externe Mischmodelle eine erhebliche Rolle. Der medienpolitische Zeitgeist geht überwiegend in die externe Richtung, und er wagt sich dabei des öfteren sehr weit vor. Wo hier die verfassungsrechtlichen Grenzlinien verlaufen, ist im einzelnen heftig umstritten<sup>37</sup>.

## 2. Zurück zu dem älteren pressenspezifischen Formenfundus?

a) Die Liberalisierungsbewegung der achtziger Jahre speist sich insbesondere auch aus dem bisherigen *presserechtlichen* Formenfundus. Das Pressewesen ist seinen entstehungsgeschichtlichen Wurzeln nach<sup>38</sup> dem

<sup>35</sup> Vgl. Bullinger, AöR 108 (1983), S. 198.

<sup>36</sup> Vgl. BVerfGE 57, 322 ff. Für dieses Modell ist in der Fachsprache die Bezeichnung „Koordinationsrundfunk“ gebräuchlich. Siehe M. Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 13 ff. und passim. Bei den oben II 4 b wiedergegebenen, den „Medium- und Faktor“-Charakter betreffenden näheren Karlsruher Festlegungen handelt es sich um den gemeinsamen Nenner der beiden Vielfaltstrukturen. Jene Anforderungen sind also auch für einen Koordinationsrundfunk verbindlich.

<sup>37</sup> Dazu die oben Anm. 31 Genannten. Eingehend Stock, Medienfreiheit, S. 325 ff., 378 ff., 475 ff. m. w. N. Aus alledem wird wahrscheinlich im Anschluß an BVerfGE 57, 295 ff. demnächst ein viertes Grundsatzurteil des BVerfGE erwachsen, und zwar jetzt zu dem Nieders. Landesrundfunkgesetz vom 23. 5. 1984 (GVBl. S. 147). Vgl. B. Hendriks, Media Perspektiven 1984, S. 433 ff.; R. Groß, DVBl. 1985, S. 353 ff. Zuletzt K. Berg, in: H. Faber/H. P. Schneider (Hrsg.), Nieders. Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 545 (567 f.).

<sup>38</sup> Dazu M. Lindemann, Deutsche Presse bis 1815, 1969; H.-D. Fischer, Hand-

historischen Dualismus von Staat und Gesellschaft weit stärker verhaftet als das – sehr viel jüngere<sup>39</sup> – Rundfunkrecht. Auch seinen ökonomischen Grundlagen nach<sup>40</sup> fällt es in eine andere Rubrik, desgleichen hinsichtlich seiner überkommenen publizistisch-modellmäßigen und sozialen Prämissen<sup>41</sup>. Diesen markanten Unterschieden entspricht ein je eigenes rechtliches Herkommen auf einfachgesetzlicher Ebene<sup>42</sup>. Die geltenden Pressegesetze leben immer noch von der Reminiszenz des vergangenen Obrigkeitsstaats. Ihr freiheitliches Potential ist beträchtlich. Ihr kommunikativ-kulturelles Repertoire hingegen erscheint – mit demjenigen der Rundfunkgesetze verglichen – sehr bescheiden. Die Grundrechtstypik betreffend sind die beiden Massenmedien unter dem Grundgesetz zunächst ebenfalls getrennte Wege gegangen – eine Koexistenz, die vermöge der „*publizistischen Gewaltenteilung*“ jahrzehntelang schiedlich-friedlich verlaufen ist.

b) Mit dem pragmatischen Nebeneinander hat es erst in der Ära der neuen Techniken definitiv ein Ende. Die „*publizistische Gewaltenteilung*“ ist zur Zeit von der Seite der Presse aus rückläufig<sup>43</sup>. Nunmehr beginnt die pressenspezifische Tradition auf den Rundfunkbereich überzugreifen, und zwar den Rechtsformen wie auch den Realien nach, nämlich in Gestalt von *Medienverflechtung*, *Presserundfunk*, *Kooperationsmodellen* usw.<sup>44</sup>

buch der politischen Presse in Deutschland 1480–1980, 1981. In intermediär-vergleichender Sicht O. B. Roegele/P. Glotz (Hrsg.), *Presse-Reform und Fernseh-Streit*, 1965.

<sup>39</sup> W. B. Lerg, *Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland*, 2. Aufl. 1970; ders./R. Steininger (Hrsg.), *Rundfunk und Politik 1923–1973*, 1975; ders., *Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik*, 1980; I. Fessmann, *Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik*, 1973. Zur Nachkriegsgeschichte H. Bausch, *Rundfunkpolitik nach 1945*, 2 Bde., 1980.

<sup>40</sup> Dazu statt aller G. G. Kopper, *Massenmedien. Wirtschaftliche Grundlagen und Strukturen*, 1982. Zur Rundfunkökonomie vergleichsweise ders., *Media Perspektiven* 1983, S. 769 ff. m. w. N.

<sup>41</sup> Danach stellt sich die politische Zeitungs- und Zeitschriftenpresse nicht als Integrations-, sondern als *Tendenzmedium* dar. Das war und ist freilich in neuerer Zeit nicht mehr unumstritten. Näher Stock, *Medienfreiheit*, S. 43 ff.

<sup>42</sup> Vgl. M. Löffler/R. Ricker, *Handbuch des Presserechts*, 1978, S. 20 ff.; M. Löffler, *Presserecht*, Bd. I, 3. Aufl. 1983, S. 34 ff.; R. Groß, *Presserecht*, 1982, S. 25 ff.

<sup>43</sup> Daß und inwiefern dieses – als nicht verfassungsgeboden geltende – Konzept dahinschwindet, belegen die widersprüchlichen Bemerkungen von Löffler, *Presserecht*, Bd. I, S. 41. Anders etwa F. Kübler, *Medienverflechtung*, 1982, S. 15, 106 und passim; W. Schmidt, *Rundfunkvielfalt*, 1984, S. 81 ff.

<sup>44</sup> Als *Kooperationsmodelle* werden im heutigen medienpolitischen Sprachgebrauch verschiedenartige Formen der Zusammenarbeit von Unternehmen der Presse- und Filmwirtschaft mit bisherigen Rundfunkanstalten (ARD/ZDF) unter dem Dach der letzteren bezeichnet. Darin wird gelegentlich eine dauerhafte Alternative zu *Konkurrenzmodellen* i. S. sog. *dualer Systeme* erblickt. „Kooperation statt Konfrontation“ proklamiert z. B. namens des ZDF D. Stolte, *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 36 vom 11. 5. 1983, S. 1 ff.; ders., *Publizistik* 1983, S. 221 ff.

In der medienrechtlichen Literatur wird bisweilen ein streng externes Paradigma nach Art des postalischen *Bildschirmtextsystems*<sup>45</sup> zum neuen Leitbild erhoben. Ein derartiges System wird als genereller Richtwert ins Auge gefaßt. Es wird als Ausdruck einer künftigen „Normalsituation“ verstanden, mit der Folge, daß sich Rundfunkbegriff und Rundfunkverfassung nach und nach auflösen müßten; stattdessen sollen offene außenpluralistische Märkte und „Jedermannsmedien“ Platz greifen<sup>46</sup>. Die medienwirtschaftlichen Tatsachen freilich sprechen eine andere Sprache. Es zeichnen sich z. B. sehr enge TV-Märkte ab. Heute etabliert sich weithin ein hochkonzentrierter pressenaher kommerzieller Privatrundfunk. Was am Horizont aufsteigt, ist ein engräumiger ökonomischer und publizistischer Wettbewerb nicht sowohl privater Anbieter untereinander als vielmehr der jeweiligen privaten Gemeinschaftsunternehmen mit ARD/ZDF<sup>47</sup>.

Ein so geartetes *duales System* wird weitläufige Auswirkungen auf Medienstrukturen und Medienmärkte im Rundfunk-, aber auch im Pressebereich haben. Es sind letztlich wohl Rundfunk- und Pressewesen und Rundfunk- und Presserecht älterer Provenienz überhaupt, die hier in neuer Formation gegeneinanderstehen und um die Vorherrschaft zu ringen beginnen, mit kaum kalkulierbaren Folgen für Kommunikations- und Medienfreiheit in diesem Lande. Das mag schließlich auf eine

<sup>45</sup> Vgl. den Btx-Staatsvertrag der Länder vom 18. 3. 1983, abgedruckt bei Ring, Deutsches Presse- und Rundfunkrecht, unter F-V 1. Kommentare: W.-D. Ring/R. Hartstein, Bildschirmtext heute, 1983; H. Bartl, Handbuch Btx-Recht, 1984. Ob und inwieweit bei Btx der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff einschlägig ist bzw. ein rundfunkähnlicher Regelungsbedarf besteht, wird unterschiedlich beurteilt. Siehe J. Scherer, NJW 1983, S. 1832 ff.; ders., Der Staat 1983, S. 347 ff.; U. von Petersdorff, Medienfunktionen im Fernmeldewesen, 1984. Anders P. J. Tettinger, JZ 1984, S. 400 (405 ff.). Der bisherige unentwickelte Rundfunkbegriff erweist sich bei den Teletextdiensten als unscharf. De facto ist die landesrechtliche Rundfunkhoheit hier schon gegenstandslos geworden. Das Btx-System tendiert teils zur Individual-, teils zur Pressekommunikation (sc. „Bildschirmzeitung“) hin.

<sup>46</sup> Vgl. Bullingers Arbeiten (Anm. 31, 34). Zuletzt ders., NJW 1974, S. 385 ff. Dazu Stock, Medienfreiheit, S. 11 ff.

<sup>47</sup> Das drückt sich darin aus, daß das externe Paradigma in der Gesetzgebung zusehends hinter labilen, eher binnenpluralistisch beginnenden Mischformen zurücktritt. Diesen Weg scheint nunmehr auch das letzte bislang streng außenpluralistisch konzipierte Gesetz zu nehmen, nämlich das Landesmediengesetz B.-W. Vgl. den Stuttgarter Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/955.

Unterdessen ist nun Hauptstreitpunkt die sog. *Bestands- und Entwicklungsgarantie* für den öff.-rechtl. Integrationsrundfunk. Mitunter wird angenommen, effektive Schutzmaßnahmen solcher Art würden den Privatrundfunk von vornherein um seine Wettbewerbschancen und Entfaltungsmöglichkeiten bringen. Vgl. die in pressenspezifischer Perspektive artikulierten Einwände und Bedenken bei W. Schmitt Glaeser, BayVBl. 1985, S. 97 ff. Aus ARD-Sicht über ökonomisch-publizistische Konkurrenz um Einschaltquoten und Werbeinnahmen demgegenüber M.-L. Kiefer, Media Perspektiven 1985, S. 15 ff. Darauf wird zurückzukommen sein.

das bisherige Nebeneinander ausschließende und beendende schlichte Alternative hinauslaufen: Integrations- oder Marktmodell *hier wie dort*. Um so mehr ist es angezeigt, auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Pressefreiheit<sup>48</sup> etwas genauer in Augenschein zu nehmen.

#### IV. Der marktorientierte Ansatz der presserechtlichen Judikatur

##### 1. Liberale Konturen der Pressefreiheit

a) Der *Pressebegriff* als tatbestandlicher Anknüpfungspunkt der Freiheitsgarantie bleibt in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG undefiniert. Darin mag sich bereits ein erster Unterschied zwischen Presse und Rundfunk ausdrücken: Die Rundfunkfreiheit betrifft nach dem Grundgesetz explizit die „Berichterstattung“, also eine den jeweiligen „Meinungsmarkt“ übergreifende informierende Tätigkeit; schon an dieser Stelle kann der rundfunkspezifische funktionale Ansatz zum Zuge kommen<sup>49</sup>. In ähnlichem Sinn ist in früheren Jahren – ungeachtet des genannten Unterschieds – manchmal auch die Konkretisierung des Schutzbereichs der Pressefreiheit in Angriff genommen worden<sup>50</sup>. Das hat sich indessen nicht durchgesetzt. Auch das Bundesverfassungsgericht ist dem nicht gefolgt. Das Gericht bedient sich des Ausdrucks „Funktion“ zwar für beide Medien, und es trifft hier wie dort seine Aussagen über diesbezügliche kommunikative Obliegenheiten<sup>51</sup>. Es kennt auch eine entsprechende „der Presse zufallende ‚öffentliche Aufgabe‘“<sup>52</sup>. Daraus werden jedoch für den Presse-

<sup>48</sup> An obiger Konfrontation nimmt – teils auf der einen, teils auf der anderen Seite – auch die Filmbranche teil. Auch der *Filmfreiheit* dürften entsprechende Transformationen bevorstehen. Dieses in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mitgarantierte dritte Mediengrundrecht hat bisher ein Schattendasein geführt. Im Zeichen der neuen Techniken verdient es vermehrte Beachtung, gerade auch im Hinblick auf den evtl. nahenden casus ultimus. Vgl. die Hinweise bei Stock, Medienfreiheit, S. 286 f. Das kann allerdings an dieser Stelle nur ein Merkposten sein.

<sup>49</sup> Auf den Berichterstattungsbegriff und dessen Bezüge zu Informations- und Meinungsbildungsfreiheit stellen in diesem Sinn ab etwa J. Wieland, Der Staat 1981, S. 97 (99 ff.); E.-W. Böckenförde]. Wieland, AfP 1982, S. 77 (78 ff.). Zuletzt Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 80 ff.

<sup>50</sup> Das OVG Münster z. B. hat nicht nur für den Rundfunk- (Anm. 24), sondern auch für den Pressebegriff auf die Wahrnehmung einer konkreten „öffentlichen Funktion“ abgehoben. So OVG 17, 230 (232), in Abgrenzung von „einem bloßen Geschäftsinteresse“. Daraufhin hat das OVG geschäftlichen Druckschriften den Schutz der Pressefreiheit abgesprochen, unter Berufung auf H. v. Mangoldt/F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. I, 1957, Art. 5 Anm. VI 3. Anders in der 3. Aufl. des Kommentars nunmehr Starck, Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 39.

<sup>51</sup> Oben Anm. 10. Über ein „Ziel“ der Pressefreiheit, nämlich „die freie Bildung einer öffentlichen Meinung zu erleichtern und zu gewährleisten“, BVerfGE 25, 256 (268).

<sup>52</sup> So BVerfGE 20, 175 u. ö., zuletzt BVerfGE 66, 116 (133). Zu beachten

begriff keine faßbaren Konsequenzen gezogen. Der Begriff wird vielmehr „weit und formal“ verstanden<sup>53</sup>.

Damit wird von der Handhabung im Rundfunkrecht abgewichen. Stattdessen wird auf die pressenspezifische Tradition zurückgegriffen. „Presse“ wird herkömmlich nicht von der fraglichen Informationstätigkeit als solcher, sondern von deren dinglichem Substrat und Vehikel (dem „Druckwerk“ i. w. S.) aus definiert<sup>54</sup>. Dieser Ansatz geht noch auf den absoluten Fürstenstaat und dessen – auf die sächlichen Medienprodukte gerichtete – Zensurbestrebungen zurück. Unter der Geltung des Zensurverbots (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG) kehrt er sich in seiner Stoßrichtung gleichsam um: Nunmehr hat er einen umfassenden Schutz- und Neutralisierungseffekt. Der jetzige liberale Formalismus verdeckt freilich tieferliegende System- und Autonomieprobleme des journalistischen Metiers. Auch aus sonstigen Gründen mag sich das an das jeweilige technische Vehikel der Medientätigkeit gebundene definitorische Vorgehen demnächst als untauglich erweisen<sup>55</sup>.

b) Operationalisierbare funktionale Gesichtspunkte fehlen bislang nicht nur hinsichtlich des Pressebegriffs. Sie fehlen auch hinsichtlich der Aufgabendoktrin insgesamt, einschließlich aller denkbaren strukturellen Weiterungen. Die Rede von der „öffentlichen Aufgabe“ bedeutet in der presserechtlichen Rechtsprechung wohl nicht viel mehr als „ein Gemisch aus Realitätsbeschreibung und ethischen Forderungen“<sup>56</sup>. Ihr rechtlich-normativer Gehalt bleibt diffus. Auch in journalistisch-ethischen Dingen befließigt sich das Bundesverfassungsgericht im übrigen neuerdings wachsen-

---

ist hier nun die schwebende, distanzierte Tonart. Schon darin deutet sich die Vorstellung an, die Erfüllung der „Aufgabe“ sei für das jeweilige einzelne Presseorgan gänzlich *freibleibend*; rechtlich gesehen sei diese Dienstleistung nach Ob und Wie *kontingent*. Siehe sogleich.

<sup>53</sup> Vgl. jüngst BVerfGE 66, 134. Zu dem formalen Konzept ausführlich R. Herzog, in: Th. Maunz u. a., Grundgesetz, 6. Aufl. 1983 ff., Art. 5 I, II Rdnrn. 129 ff.

<sup>54</sup> Als „Druckwerk“ im presserechtlichen Sinn werden heute auch Bücher, Plakate, Flugblätter, bespielte Ton- und Videobänder, Schallplatten usw. angesehen. Näher Herzog, aaO; Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 4, 9 f., 41, 69 ff.

<sup>55</sup> Mit der von Löffler, aaO, erläuterten Unterscheidung von „körperhaften“ und „körperlosen“ massenmedialen Reproduktionen von Sinngehalten soll die Grenze zum Rundfunkbegriff abgesteckt werden. Dieser Weg erscheint jedoch angesichts des Vordringens elektronischer Techniken zunehmend ungangbar. Dazu tragen auch die beiderseitigen Abgrenzungsschwierigkeiten in Richtung Individualkommunikation (Anm. 45) bei. Unter diesen Umständen dürften übergreifende, sachgerecht abgestufte *funktionale* Kriterien über kurz oder lang unentrinnbar sein. Vgl. Hoffmann-Riem, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 123.

<sup>56</sup> So Starck (Anm. 50), Rdnr. 49. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 206 ff. m. w. N., auch zum folg.

der Zurückhaltung<sup>57</sup>. Auf diesem Boden läßt sich das verfassungsrechtliche Verhältnis von Medienfunktion und Medienstruktur nur mit Mühe substantiell diskutieren. Zwischen der presse- und der rundfunkrechtlichen Judikatur haben sich auch insoweit erhebliche Diskrepanzen ergeben.

## 2. Die „öffentliche Aufgabe“ der Presse als Resultante von Marktkräften

Wo die tieferen Gründe der eben wieder angetroffenen seltsamen Zweispurigkeit zu suchen sind, stellt sich alsbald heraus, wenn wir einen Blick auf die von der Rechtsprechung zugrunde gelegten *organisatorischen Prämissen* der Pressefreiheit richten. Für den Pressebereich wird nämlich kurz gesagt von einem reinen *Marktmodell* ausgegangen: Es existiert „eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen“<sup>58</sup>. Die Presseunternehmen „arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatwirtschaftlichen Rechtsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz . . .“<sup>59</sup> Die Pressefreiheit wird vom Bundesverfassungsgericht nun im großen und ganzen dem Marktmodell, die Rundfunkfreiheit hingegen überwiegend dem Integrationsmodell adaptiert. Es sind die jeweiligen, durchaus unterschiedlichen modellmäßigen Traditionen und Empirien, die dergestalt auf den verfassungsrechtlichen Befund durchwirken. Für die Pressefreiheit geht das näherhin wie folgt vor sich:

Das ökonomisch-publizistische Konkurrenzmodell wird zunächst als Faktum „im gesellschaftlichen Raum“<sup>60</sup> konstatiert, wobei der engere Bereich der politischen Aktualpublizistik im Vordergrund steht. Das Hauptaugenmerk der Judikatur gilt den überregionalen Tageszeitungen. Die pressemäßige Marktlogik wird in ihrer Leistungsfähigkeit keineswegs überschätzt und apologetisch überhöht. Es finden sich vielmehr mancherlei zögernde und reservierte Bemerkungen über Schwierigkeiten des Markt-

<sup>57</sup> In dem Springer/Wallraff-Beschluß BVerfGE 66, 116 ff. z. B. zeigt sich das Gericht bezüglich der Medienverantwortung sehr vorsichtig, anders als der BGH, der in dieser Sache auch Fragen der Standesethik bei „Bild“ aufgegriffen hatte. Vgl. BGHZ 80, 25 ff. und BGH JZ 1981, S. 709 ff. Ganz anders szt. auch der Zugriff des BVerfG auf die Fallsubstanz im Lebach-Fall (oben II 3).

<sup>58</sup> Vgl. zuerst BVerfGE 12, 261. Ähnlich jüngst BVerfGE 52, 283 (296).

<sup>59</sup> BVerfGE 20, 175 u. ö., zuletzt BVerfGE 66, 133.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 20, 175.

<sup>61</sup> Über reale Grenzen der Gründungsfreiheit bereits BVerfGE 12, 261. Näher zum heutigen Sachstand G. G. Kopper, *Media Perspektiven* 1983, S. 145 ff.; ders. (Hrsg.), *Marktzutritt bei Tageszeitungen*, 1984. Ein instruktives Beispiel behandelt die Berliner Fallstudie: K. Betz/M. Kleemann, *Der Tod des Abend*, 1985.

<sup>62</sup> Vgl. BVerfGE 57, 322 f. Zur neueren Zahlen- und sonstigen Datenlage

zutritts<sup>61</sup>, über „eine begrenzte Vielfalt“<sup>62</sup>, über drohende „Bildung von Meinungsmonopolen“<sup>63</sup> usw. Das pressenspezifische Ineinander von „geistiger und wirtschaftlicher“ Konkurrenz als solches wird allerdings wohl noch nicht als problematisch empfunden<sup>64</sup>. Das Ergebnis bleibt gleichwohl verhalten. Es geht dahin, „daß es heute zur umfassenden Information . . . durch die Presse grundsätzlich genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten“<sup>65</sup>. Demzufolge werden die marktmäßigen Fakten im Prinzip hingenommen: Dieser Modus der Marktsteuerung stellt sich als verfassungsrechtlich mögliche<sup>66</sup> organisatorische Grundlage der Pressefreiheit dar. Die Wahrnehmung der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse verdankt sich dabei dann gewissermaßen dem Zufall bzw. einer List der Idee: Das funktionierende öffentliche Mandat gilt insoweit als eine Art Resultante frei sich entfaltender Marktkräfte<sup>67</sup>.

auf den verschiedenen Zeitungsmärkten materialreich *H. H. Diederichs*, *Media Perspektiven* 1983, S. 482 ff.; *W. J. Schütz*, ebd. S. 181 ff., 216 ff. Siehe auch *ders.*, *Zeitungen in der Bundesrepublik Deutschland* 1983, 1983. Wie sich versteht, müssen hier neben den – noch in relativ hohem Grad funktionstüchtigen – überregionalen auch die regionalen und lokalen Märkte berücksichtigt werden; letztere sind weithin defizitär.

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 20, 176. Jene vielzitierte skeptische Wendung des Spiegel-Urteils (1966) reflektiert die szt. angelaufene Debatte über Maßnahmen zur Konzentrationsbekämpfung. Dazu etwa *N. Dittrich*, *Pressekonzentration und Grundgesetz*, 1971; *W. Kunert*, *Pressekonzentration und Verfassungsrecht*, 1971; *P. Lerche*, *Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration*, 1971. Zum weiteren Fortgang *H.-J. Papier*, *Der Staat* 1974, S. 399 ff.; *ders.*, *Der Staat* 1979, S. 422 ff. m. w. N. Zum diesbezüglichen Forschungsbedarf *S. Klaue* u. a. (Hrsg.), *Probleme der Pressekonzentrationsforschung*, 1980.

<sup>64</sup> Vgl. nur die eher harmonisierenden oder ausweichenden Ausführungen über Anzeigenwerbung und Werbefinanzierung, BVerfGE 21, 271 (278 ff.); 64, 108 (114). In bemerkenswertem Kontrast dazu stehen die rundfunkrechtlichen Darlegungen über Werbefinanzierung als programmrelevanten Verzerrungsfaktor in BVerfGE 39, 159 (167). Hinsichtlich der Rundfunkfinanzierung ist auch die Optik des BVerfG weit klarer, etwa BVerfGE 31, 314 (338, 344 f.); 57, 323 f. Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen über Fragen einer Bestands- und Entwicklungsgarantie (Anm. 47) verstehen sich vor dem Hintergrund einer beginnenden scharfen inter- und intramedialen Konkurrenz um den „Werbekuchen“. Den daraus erwachsenden Ökonomisierungsgefahren wird sich schließlich auch das BVerfG stellen müssen.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 57, 323.

<sup>66</sup> Das BVerfG bedient sich bei seinen Aussagen zur privatwirtschaftlichen Pressestruktur geflissentlich teils deskriptiver, teils präskriptiver Wendungen, zuletzt BVerfGE 66, 133. Diese Mehrdeutigkeit hat dazu beigetragen, daß bis heute umstritten geblieben ist, ob und inwieweit ein entsprechendes Verfassungsgebot besteht. Näher *W. Hoffmann-Riem/H. Plander*, *Rechtsfragen der Pressereform*, 1977, S. 68 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: *Kommentar zum Grundgesetz* (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnrn. 126, 158 ff. Zu den hier evtl. intervenierenden Grundrechten der Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG im übrigen *M. Degen*, *Pressefreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie*, 1981. Die h. M. optiert bezüglich der Presse für die private *Medienunternehmerfreiheit*. Siehe *J. Brodmann*, *Arbeitskampf und Pressefreiheit*, 1982, S. 77 ff. m. w. N.

<sup>67</sup> Dazu noch einmal die Gegenprobe: Im FRAG-Urteil werden Presse- und

### 3. Pressefreiheit als publizistischer Annex privater Meinungsverbreitungsfreiheit (Tendenzfreiheit)

Das dergestalt akzeptierte Konzept „freier Meinungsmarktwirtschaft“ schlägt mehr oder minder weitgehend auf die Grundrechtstypik der Pressefreiheit durch. Es beeinflußt den Grundrechtsinhalt und führt auch dazu, daß die Pressefreiheit hinter der Rundfunkfreiheit schon dem Grundrechtsmodell nach zurückbleibt.

a) Im Rundfunkrecht scheint sich, wie gezeigt, nach und nach die neue Figur des kulturellen Funktionsgrundrechts herauszubilden. Eine so verstandene Medienfreiheit stellt sich im Verhältnis zur allgemeinen Meinungsverbreitungsfreiheit als *lex specialis* oder *aliud* dar<sup>68</sup>. Sie nimmt an dem jeweiligen „Meinungsmarkt“ nicht als Gleiche unter Gleichen teil, sondern sie ist dem relevanten Gesamtangebot gleichsam kontrapunktisch zugeordnet. Sie orientiert sich zuoberst an der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum. Daraufhin hat sie ihren tatbestandlichen Kern in der selbständigen Vermittlungsfunktion als solcher; diese beruht auf einem eigenen Methodenkanon und bedingt eine entsprechende konsequente Professionalisierung und Autonomisierung. So läßt sich die „Medium- und Faktor“-Funktion als Inhalt der Rundfunkfreiheit dingfest machen. Jenes Energetikum, aus dem sich die journalistische Eigenleistung des Mediums herleiten und aus dem dessen öffentlichkeitsbildendes kommunikativ-kulturelles Vermögen hervorgehen soll – jene entscheidende Kraft läßt sich der Kategorie nach benennen und in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wiederfinden. Auf dem so gewonnenen Boden läßt sich die „Aufgabe“ der Rundfunkfreiheit gesetzgeberisch operationalisieren. Sie läßt sich in funktionsgerechte programm-, organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Detailregelungen<sup>69</sup> umsetzen. Für etwas diesen Standards Ebenbürtiges ist nun im Presserecht wohl kein Raum.

---

etwaige presseähnliche Rundfunkmärkte betontermaßen kontrastiert. Für den Rundfunk wird ein reines Marktmodell nach dem Bilde des Pressemodells als auf absehbare Zeit eindeutig dysfunktional bewertet und verworfen. Als zulässig wird neben dem reinen Integrationsmodell nur ein Koordinationsmodell angesehen, das auf einer eigenartigen Verbindung von Marktdynamik und optimierender bzw. korrigierender öff. Intervention beruht. Vgl. BVerfGE 57, 322 ff. Mithin zeigt sich von neuem eine schwer überbrückbare Kluft zwischen Presse- und Rundfunkrecht.

<sup>68</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 9), S. 407 f.; ders., in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 122; Stock, Medienfreiheit, S. 188.

<sup>69</sup> So die fortgeschriebene Lesart der objektivrechtlich-„institutionellen“ Freiheit nach BVerfGE 12, 261. Vgl. BVerfGE 57, 320; 59, 259; 60, 64. Dazu etwa H. Bethge, NJW 1982, S. 1 ff.; ders., DVBl. 1983, S. 369 (374 ff.); D. Suhr, EuGRZ 1984, S. 529 (542) m. w. N.



b) Die Pressefreiheit bleibt in ihrer näheren Karlsruher Ausformung sehr eng mit dem Jedermannsgrundrecht der Meinungsäußerung und -verbreitung verbunden. Immerhin ist auch die Freiheit der Presse nach der Rechtsprechung „mehr als nur ein Unterfall der Meinungsfreiheit“. An den dinglich-formalen, produktbezogenen Pressebegriff werden unter diesem Gesichtspunkt Vorkehrungen zum Schutz des Produktions- und Vertriebsprozesses „von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung“ angeknüpft<sup>70</sup>. Darin klingt die Einsicht an, daß sich die Pressefreiheit in organisatorisch-betrieblichen Implementierungen der Meinungsfreiheit von Verlegern, Herausgebern, Redakteuren usw. nicht erschöpfen kann: Die Beschaffung und Verbreitung von *Nachrichten* und sonstigen *Informationen* – z. B. über Meinungen außenstehender Dritter<sup>71</sup> – wird durchaus mitberücksichtigt. Die Judikatur kennt denn auch ansatzweise eine eher fremdnützig-medial geartete Transport-, Bündelungs-, Forumsfunktion der Presse. Sie weiß auch schon etwas von jenem Verdichtungspotential und jenen analytisch-kritischen Objektivierungs- und Umsetzungsvorgängen, wie sie im Blick auf den Rundfunk mit dem „Faktor“-Begriff gekennzeichnet werden<sup>72</sup>.

Diese rundfunkähnlichen, entfernt an das Integrationsmodell erinnernden Teilaspekte der Presstätigkeit werden jedoch noch nicht als der eigentliche Inhalt des journalistischen Metiers wahrgenommen; sie werden noch nicht deutlich als möglicher Gegenstand funktioneller Spezialisierung, Professionalisierung, Autonomisierung ins Auge gefaßt und als das *tatbestandliche Spezifikum* von Medienfreiheit (auch im Pressebereich) anerkannt. Informationsvermittlung und presse-eigene Meinungsaktivitäten werden zunächst irgendwie nebeneinandergestellt<sup>73</sup>. Sodann tritt eine der Pressefreiheit inhärente, in den diversen Gazetten selbst verankerte *unspezifische Meinungsfreiheit* in den Vordergrund, und zwar vorerst als „das Recht der im Pressewesen tätigen Personen . . ., ihre Meinung . . . ebenso frei und ungehindert zu äußern und zu verbreiten

<sup>70</sup> Das geschieht unter dem Kennwort der „*institutionellen Eigenständigkeit*“ der Presse. Vgl. zuerst BVerfGE 10, 118 (121). Über das objektivrechtliche „*Institut „Freie Presse“*“ ähnlich BVerfGE 20, 175. Seither ständig, zuletzt BVerfGE 62, 243; 66, 133.

<sup>71</sup> Auf eine derartige externe Orientierung ist die Rspr. u. a. hinsichtlich des Anzeigenwesens gestoßen. Siehe BVerfGE 21, 278 f.; 64, 114. Dabei kann es sich auch um Fensterstrukturen nach Art der nichtkommerziellen sog. Drittsendungen des Rundfunks (Parteien-, Kirchensendungen u. ä.) handeln. Im übrigen liegt der Schwerpunkt dieser Offenheitsproblematik im redaktionellen Bereich.

<sup>72</sup> Besonders beredt und farbig BVerfGE 20, 174 f.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 52, 296: „Aufgabe“ der Presse ist es, „umfassende Information zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten“.

wie jeder Bürger“<sup>74</sup>. Insoweit wird die Pressefreiheit „ebenso“ behandelt wie die schlichte private Meinungsfreiheit, d. h. sie bleibt der Sache nach eben doch deren „Unterfall“.

c) Das hiesige Verhältnis von persönlicher Meinung und journalistischer Profession klärt sich vollends auf, wenn dann schließlich der Schritt von der Meinungs- zur sog. *Tendenzfreiheit* ansteht. Das Grundrecht der Pressefreiheit umfaßt nach der Judikatur zur politischen Aktualpublizistik auch die Freiheit, „die Tendenz einer Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen“. Unter der „Tendenz“ – insbesondere als Schutzgut des arbeitsrechtlichen Tendenzschutzes – wird dabei eine herrschaftlich vorgegebene, im redaktionellen Alltag unverfügbare mehr oder minder enge meinungsmäßige „Grundrichtung“ der jeweiligen Zeitung verstanden<sup>75</sup>. Herkömmlich wird das Konzept richtungsmäßiger Festlegung und Bindung auf die unternehmerische Entscheidungsautonomie zurückgeführt; es wird *verlegerzentriert* gehandhabt<sup>76</sup>. In dieser instrumentellen Ausprägung kann die Meinungs- bzw. Pressefreiheit je nach den Umständen zur Herausbildung höchst verschiedenartiger Zeitungsprofile führen, vom sog. klassischen, mit erheblichen inneren Bandbreiten und relativ strengen Rationalitätsmaßstäben arbeitenden *Informationsjournalismus* bis zum sog. *Meinungsjournalismus*; letzterer kann sich bis zu einem politischen Konfessionalismus nach Art „missionarischer“ Richtungs- und Kampfpresse steigern.

Heutige pressespezifische Modelldoktrin fußt im wesentlichen wohl noch auf letzterem Typus. Sie orientiert sich dabei an historischen Vorbildern oder Idealwerten. Die dementsprechend stilisierte Pressefreiheit bezieht sich auf das oben umrissene außenpluralistische Konkurrenzmodell. In dessen Rahmen soll sie die Marktreakibilität sichern und damit letztlich auch den Publikumsgrundrechten gerecht werden<sup>77</sup>. Das dabei vorausgesetzte Konzert der vielen Stimmen stellt sich in der Hauptsache als *Tendenzwettbewerb* dar. Daneben kann es sich nach dem eben Gesagten auch um einen Wettstreit auf dem Gebiet des redaktionellen oder

<sup>74</sup> Vgl. wiederum BVerfGE 10, 121 u. ö., etwa noch BVerfGE 60, 239 f.; 62, 243.

<sup>75</sup> Vgl. BVerfGE 52, 296; 59, 258.

<sup>76</sup> Statt aller *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 160, auch über andere Möglichkeiten.

<sup>77</sup> In diesem Sinn rechtfertigt *R. Scholz* eine unter dem Namen „Medienfreiheit“ auftretende mehr oder minder perspektivische Berichterstattung von einer entsprechenden „Publikumsfreiheit“ aus, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), *Presserecht und Pressefreiheit*. Festschrift für M. Löffler, 1980, S. 355 ff. Vgl. aber die Einwände bei *P. Hunziker*, *Das Publikum als Marktpartner im „publizistischen Wettbewerb“*, 1981. Dazu *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 9 ff. Der Marktkonnex der Tendenzfreiheit wird herausgearbeitet und eher unkritisch gewürdigt z. B. in BVerfGE 52, 296. Im übrigen oben 2.

fensterartigen Transfers fremder Meinungen, der Beibringung von Tatsachenmaterial und Vernunftgründen in Nachrichten, Berichten, Hintergrundanalysen usw. handeln, d. h. um einen *journalistischen Qualitätswettbewerb*. Indessen ist für Pressemodell und Pressefreiheit nicht der (an Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erinnernde) genuine Wahrheitsbezug des Journalistenberufs, sondern das ältere Konzept der *Tendenzpresse* typusbestimmend geblieben.

d) Unabhängiger Journalismus nach Maßgabe des „Medium- und Faktor“-Prinzips kann unter diesem Vorzeichen nicht zum eigentlichen Grundrechtsthema werden. Die kommunikativ-kulturelle Medienfunktion – die zu ihrer ungezwungenen Entfaltung auf dahingehende Akzentverschiebungen angewiesen wäre – bleibt im Verhältnis zur privatnützigen Meinungsverbreitung womöglich nur „faktisch“, jedenfalls bleibt sie nachrangig-abhängig. Soweit ein verlegerzentrierter innerer Meinungsfaktor dominiert, erweist sich Pressefreiheit als unselbständiger apparativer Annex privater Meinungsfreiheit (Tendenzfreiheit). Die „öffentliche Aufgabe“ zieht bei den jeweiligen einzelnen Presseorganen keineswegs eine Binnenkonstitutionalisierung im Sinn der Gewährleistung einer materiell-öffentlichen Struktur nach sich. Sie führt dort nicht zur Entstrickung und rechtlichen Konsolidierung einer relativen publizistischen Autonomie. Etwas derartiges geschieht nicht einmal ansatzweise, z. B. in Gestalt der Gewinnung eines Mittelwerts aus (partieller) Tendenz- und (partieller) Medienfreiheit<sup>78</sup>. Vielmehr kommt nun ergänzend das *Marktprinzip* zum Zuge.

Wenn sich eine gewisse Zahl ideeller Grundrichtungen am Markt befinden und wenn zwischen ihnen ein effizienter Leistungswettbewerb stattfindet, stellen sich der pressemäßigen Marktlogik zufolge ein umfassendes Informationsangebot und ein breites Meinungsspektrum wie von selbst ein: Der (durch ökonomischen Wettbewerb flankierte) Tendenz- und ggf. journalistische Wettbewerb bewirkt den offenen „Meinungsmarkt“. Jeder einzelne Anbieter kann sich dabei auf einem mehr oder minder engen Meinungssektor betätigen. Wegen der Deckung von Informationsdefiziten kann er die Kundschaft immer auch auf etwaige andere Anbieter verweisen. Dadurch kann er sich selbst von der „öffentlichen Aufgabe“ freizeichnen: Es ist nur *der relevante Markt insgesamt*, der dafür einzustehen hat. Dieser höherstufige Inbegriff ist denn auch

<sup>78</sup> Anders wieder im Rundfunkrecht. Auf eine statutarische Zuordnung und auf eine Art Vernunftthe von Meinung (Tendenz) und journalistischer Profession will für den Privatrundfunk wohl das FRAG-Urteil hinaus. Es fordert von den Veranstaltern keine „In-sich-Ausgewogenheit“, verpflichtet sie aber zu „sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer“ Information, BVerfGE 57, 326. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 496 ff.

wohl gemeint, wenn die Rechtsprechung die gedachte öffentliche Funktion „der Presse“ – nicht aber einzelnen Presseerzeugnissen je für sich – zuschreibt<sup>79</sup>.

Der Markt als solcher indessen bleibt im Pressewesen ebenfalls konstitutionell wesenlos. Ein qualifiziertes „Gesamtprogramm“ nach rundfunkrechtlichen Vorbildern gibt es hier nicht. Ein entsprechendes das Gesamtangebot übergreifendes rundfunkähnliches Trägergebilde wird notorisch gescheut und vermieden. Die hiesige liberale, auf Staatsfreiheit eingestimmte Grundrechtstradition kehrt sich auch gegen gesellschaftlich-öffentliche Dachkonstruktionen. Stattdessen vertraut sie auf die Motorik marktmaßiger Selbstregulierung von Angebot und Nachfrage. Daraufhin bleibt die „öffentliche Aufgabe“ (und mit ihr Meinungsbildungs- und Medienfreiheit) rechtlich gesehen im einzelnen wie auch im ganzen gleichsam anonym. Sie kann überall und nirgends wahrgenommen werden. Sie bleibt freischweifend und institutionell unbehaust, d. h. sie wird „dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben“<sup>80</sup>. Auch bei den Kartellbehörden kann sie nicht heimisch werden; diese können die fehlenden Dachanstalten schwerlich ersetzen<sup>81</sup>. Wir haben es also mit einer schlechterdings immateriellen, unwägbaren Größe zu tun: Die freie Presse ist ein „Institut“ ohne Institution<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> So durchweg die vorhin angeführten Entscheidungen, zuletzt BVerfGE 66, 133.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 57, 327. Für einen privaten, auch für einen Presserundfunk wäre dies, wie gezeigt, unstatthaft. Zum Koordinationsrundfunk als Inbegriff von Veranstalter- und Anstaltsebene und als komplexem Gesamtsubjekt der Rundfunkfreiheit Stock, Medienfreiheit, S. 500 ff. u. ö. Zur desolaten Befindlichkeit der „öffentlichen Aufgabe“ im Pressewesen in Ermangelung eines Presse-Koordinationsmodells ebd. S. 207 ff. m. w. N.

<sup>81</sup> Kartellrechtliche Regulative können nur mit Mühe medienspezifisch ausgestaltet werden. Sie bleiben jedenfalls dem außenpluralistischen Schema verhaftet. In Sachen der Medienfreiheit als journalistischer Freiheit können sie nicht zu Buche schlagen. Dazu Groß, Presserecht, S. 93 ff. Zur heutigen rundfunkrechtlichen Aktivierung des Wettbewerbsrechts vergleichsweise Hoffmann-Riem, AöR 109 (1984), S. 348 ff. unter Anknüpfung an Bullinger, AöR 108 (1983), S. 205 ff.

<sup>82</sup> Über diesbezügliche Varianten institutionellen Rechtsdenkens I. Groß, Die Institution Presse, 1971. Dergleichen läßt sich anhand der rundfunkrechtlichen Vergleichsmaterie auf den Boden der Tatsachen zurückholen. Wo Presse- und Rundfunkrecht heute ineinander überzugehen beginnen, leben die älteren Aporien in anderer Gestalt wieder auf.

## V. Reform- und Synthesprobleme

## 1. Presserechtsreform vom Rundfunkrecht aus?

Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht wird im Pressewesen letztlich durch das dortige Marktmodell inhibiert. Eben deshalb kommt sie gegenüber unspezifischer Meinungs- als Tendenzfreiheit nicht voran. Daß eine so beschaffene Marktsteuerung zu Beengtheiten führen kann, liegt auf der Hand<sup>83</sup>. Daraus erklären sich denn auch eine Reihe älterer und neuerer Reformvorstöße, von denen einige noch in heutiger Medienpolitik nachwirken.

Dazu gehört zumal die bewegte Szene um 1970. Unter dem Eindruck rückläufiger Vielzahl und Vielfalt wurden damals mannigfaltige Anläufe zu einer Presserechtsreform unternommen. Den diesbezüglichen Denkschriften, Resolutionen, Gesetzentwürfen usw. lag bald ein eher extern-marktkonformer, bald ein eher intern-kompensatorischer, auf die Durchsetzung von Elementen des Integrationsmodells auch im Pressebereich abzielender Ansatz zugrunde. Unter letztere Rubrik fällt z. B. das Bemühen um sog. *Öffnungsklauseln*<sup>84</sup>, ferner das Bestreben, zu gesetzgeberischen Gewährleistungen „*innerer Pressefreiheit*“ zu gelangen. Letzteres Desiderat richtete sich zumeist darauf, zwischen Tendenzfreiheit und Medienfreiheit eine Art schiedlich-friedliches verlags- und redaktionsinternes Arrangement zustande zu bringen<sup>85</sup>. Zuweilen wurde für den Fall definitiven Versagens des Marktmodells auch schon die Errichtung *binnenpluralistischer öffentlich-rechtlicher Medienträger* in Betracht gezogen<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Siehe nur *Hoffmann-Riem*, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 9), S. 443 ff.; *ders.*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 161. Die dort erörterten konzentrationsfördernden Mechanismen werden wohl unterschätzt von *G. Lübke-Wolff*, Der Staat 1984, S. 577 (583 f.). Deren „ketzerische Frage“ berührt im übrigen auch tieferliegende *bildungsrechtliche* Aspekte der Medienfreiheit. Vgl. *Stock*, Medienfreiheit, S. 103 ff.

<sup>84</sup> Dazu – eher abwehrend – *I. von Münch*, Öffnungsklauseln bei Zeitungen und Zeitschriften, 1977. Anders zuletzt *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnrn. 143 ff., auch zur analogen Problematik im Privatrundfunkrecht.

<sup>85</sup> Siehe etwa *F. Kübler*, in: Verhandlungen des 49. DJT, Bd. I, 1972, S. D 1 ff.; *P. Lerche*, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, 1974; *U. Branahl/W. Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute in der Bewährung, 1975. Zu den Entwürfen eines (*Bundes-*)*Presserechtsrahmengesetzes* eingehend *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen der Pressereform, S. 21 ff., mit Dok. ebd. S. 193 ff. Zuletzt *W. Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe, 1979.

<sup>86</sup> Vgl. *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 93 ff. m. w. N. Gerade auch hieraus erwuchs der Streit über den Verfassungsrang der privatwirtschaftlichen Pressestruktur (Anm. 66). Zusammenfassend zu alledem ebd. S. 77 ff., auch zur rundfunkrechtlichen Nutzanwendung. Zu deren unterneh-

Abkürzend sei vermerkt: Diese Versuche, *Presserechtsreform vom Rundfunkrecht aus* zu betreiben, sind durchweg – nicht zuletzt an aus dem Marktkonnex der Tendenzfreiheit hergeleiteten verfassungsrechtlichen Einwänden – gescheitert.

Das einfache Presserecht gilt im wesentlichen auch heute noch in der Form fort, die es seit den frühen sechziger Jahren aufweist. Es beruht nach wie vor auf den oben genannten, vorwiegend marktwirtschaftlichen Prämissen. Damit hat es die Periode der sozialliberal inspirierten „inneren Reformen“ überdauert. Heute noch einmal auf jene Reformpostulate zurückzukommen, gilt im politischen Raum weithin als untunlich. Die ältere Traditionslinie setzt sich im Pressebereich nun wieder ungestört fort.

## 2. Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus?

a) Die pressespezifische Marktidee beschränkt sich neuerdings nicht mehr auf das Pressewesen. Sie greift weiter aus und schickt sich zu Verallgemeinerungen an. Der Philosophie der Deregulierung<sup>87</sup> zufolge wird sie nach und nach ohne weiteres auch die elektronischen Medien erfassen. Behält man hierbei die presserechtspolitische Vorgeschichte mit im Auge, so läßt sich angesichts derartiger Wechselfälle von so etwas wie einer *Pendelbewegung* sprechen. Der medienpolitische Pendelschlag geht diesmal nicht zum Integrations-, sondern zum Marktmodell hin. In dieser Richtung schlägt das Pendel zudem erheblich weiter aus als seinerzeit in der Gegenrichtung. Gelegentlich wird schon das Bestreben erkennbar, das Integrationsmodell auf längere Sicht ganz und gar abzuschaffen; stattdessen soll das Marktmodell im gesamten Medienbereich zum Standardmodell avancieren. Auch wo man so weit nicht gehen will, macht sich eine außenpluralistische Option deutlich bemerkbar, sei es auch nur als Fernziel oder literarisches Phantom. Das wäre *Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus*.

b) Für Rundfunk und rundfunkähnliche Dienste werden seit 1980 vielenorts gewisse Auflockerungen des älteren programmlichen und organisatorischen Gesamtkonnexes zugunsten von Marktkräften angestrebt. Im Rahmen der dezentralisierten, anstaltlich koordinierten „Gesamtpro-

---

mensinterner Seite auch schon oben Anm. 78. Die Problematik ergänzender externer Dachgebilde (Anm. 80) wurde in der szt. presserechtspolitischen Reformdebatte nicht in Angriff genommen. Die Diskussion über eher marktkonforme Antikonzentrationsmaßnahmen (Anm. 63) blieb bei vorwiegend mittelständischen Konzepten auf dem Boden eines reinen Außenpluralismus stehen. Auch das nähere Verhältnis interner und externer Ansätze wurde nicht geklärt. Insoweit sind die Strukturprobleme des jetzigen Presserundfunks hierzulande neuartig. Dazu *Groß*, *Presserecht*, S. 58 ff./114 ff.

<sup>87</sup> Oben III.

gramme“ neuen Typs sollen entsprechende Spielräume für private Programmanbieter entstehen. Im Zuge dieses Liberalisierungsprozesses will man in das Integrationsmodell mehr oder minder umfängliche Marktelemente einfügen; daraus soll dann das Koordinationsmodell resultieren.

Das FRAG-Urteil hat diesen Kompromißgedanken aufgegriffen. Es scheint darauf bedacht, die beiden gegeneinanderstehenden Grundmodelle gleichsam zu versöhnen, und zwar in der Weise, daß sie zu gemeinsamen Abkömmlingen gelangen. Mit diesem Vermittlungs- und Schlichtungsversuch hat das Urteil seinerseits auf die nachfolgende Mediengesetzgebung eingewirkt. Daraus sind mannigfache, im Detail recht verschiedenartige modellmäßige Kreuzungen und Mischwerte hervorgegangen. Die so geartete zweite Generation hat es freilich nach wie vor mit den Zwiespältigkeiten und Konflikten der beiderseitigen Stammesgeschichte zu tun. In und zwischen den neuen Medienträgern kommt der ursprüngliche Antagonismus (Markt vs. Integration) immer wieder zum Vorschein.

c) Was zunächst den traditionellen Anstaltsrundfunk betrifft, so sind z. B. Bestrebungen zu verzeichnen, ihn für vermehrte bürgerschaftliche Selbstartikulation zu öffnen. Bisweilen finden sich auch schon entsprechende Konzepte eines verselbständigten echten *Gruppen- und Bürgerrundfunks*, d. h. eines „Meinungsmarkts“ im Sinn eines neuartigen non-profitablen Marktmodells<sup>88</sup>.

Ferner sucht man die Anstalten anhand von *Kooperationsmodellen* mit *kulturell* engagierten „Dritten“ zusammenzubringen, etwa mit kreativen Kräften aus Film- und AV-Branche; dabei pflegt der britische „*channel four*“<sup>89</sup> Pate zu stehen. Daneben werden Kooperationsmodelle entwickelt, welche auf einen eigenständigen, erwerbswirtschaftlich orientierten *Presse-rundfunk* im Rahmen des vorhandenen Integrationsrundfunks hinauslaufen<sup>90</sup>; dies auch auf lokalregionalen Ebenen<sup>91</sup>, ggf. überwölbt durch Verbundstrukturen nach Art des sog. Network-Prinzips<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Ein derartiges „*Jedermannsradio*“ wird gegenwärtig in N.-W. diskutiert. Vgl. J. Büssow, in: J. Rau/P. von Rügen (Hrsg.), *Die neuen Medien – eine Gefahr für die Demokratie?* 1984, S. 27 (40 ff.); G. Pasch, *Medium* 1985, Heft 2, S. 20 ff. Näher Stock, *Medienfreiheit*, S. 425 ff.

<sup>89</sup> Dazu S. Hearst, *Media Perspektiven* 1983, S. 261 ff.

<sup>90</sup> Prototyp war hier das sog. *Videotext-Modell* gemäß den Vereinbarungen vom 13./16. und 16. 5. 1980, bei Ring, *Deutsches Presse- und Rundfunkrecht*, unter F-IV 1.1. Hernach kamen Kooperationsmodelle (Rundfunk – Presse) auch in größeren Dimensionen ins Gespräch, bis zu Satellitenprojekten von nationaler Reichweite. Über Pläne zu einer experimentellen Nutzung des TV-SAT durch ARD/ZDF und „Dritte“ informiert der Bericht der Rundfunkreferenten der Länder vom 3. 6. 1982, bei Ring, aaO, unter F-II 1.2.

<sup>91</sup> Hauptbeispiel dafür ist das sog. *Monrepos-Modell* nach dem Rahmenvertrag vom 22. 4. 1983, *Media Perspektiven* 1983, S. 356 f. (bislang: „*Stadtradio Freiburg*“, „*Stadtradio Ulm*“).

<sup>92</sup> Darauf richten sich zumal ZDF-Intentionen, wie sie erstmals in dem Kabel-

Dergleichen ist bald mehr außen-, bald mehr binnenpluralistisch angelegt und gibt sich modelltheoretisch unorthodox. Die hiesige Formenvielfalt entzieht sich bisher der medienrechtlichen Begriffsbildung und Durchdringung. Überschlägig sei festgehalten: Bei günstigem Verlauf können solche Veränderungen durchaus zur Revitalisierung und Kräftigung der alten Anstalten beitragen. Sie können allerdings auch zur Entstehung modellmäßiger Bastardgebilde oder gar zur vollständigen Mutation führen, nämlich dazu, daß die öffentlich-rechtlichen Essentialien dahinschwinden, daß kommerzielle Motive Platz greifen und daß sich der Integrationsrundfunk von innen heraus in einen Marktrundfunk verwandelt<sup>93</sup>.

d) Presseähnliche und pressenahe Teilmärkte beginnen sich nicht nur unter den Fittichen der bisherigen Anstalten herauszubilden. Sie entstehen auch unabhängig von diesbezüglichen ARD/ZDF-Engagements. Der Privatrundfunk formiert sich mittlerweile überwiegend in neuerrichteten öffentlich-rechtlichen Landesdachanstalten. Insoweit beruht er nicht auf dem Kooperations-, sondern auf einem *verselbständigten* Integrations- bzw. Koordinationsmodell. Für den Fall kleiner Veranstalterzahlen – insbesondere in der Startphase – sehen einige Landesgesetze<sup>94</sup> ein binnenpluralistisches Anstaltsregime vor. Auf längere Sicht und als Dauerlösung wird indes in der Regel ein externes Paradigma angestrebt.

Der private Binnen- bzw. Außenpluralismus wird mithin überall in gewisse öffentlich-rechtliche Regulative eingebunden. Wo er abseits der ARD-Anstalten und des ZDF angesiedelt wird, pflegt er allerdings weit größere Freizügigkeit zu genießen als unter der alten Ordnung. Zwar sind auch hocheffiziente, den alten funktionell gleichwertige neue Medienträger denkbar. Die medienpolitische Praxis der letzten Jahre ist aber andere Wege gegangen. Nach den neuen Statuten unterliegt der Privatrundfunk einem mehr oder minder milden Regime. Quasi-private Intepilotprojekt Ludwigshafen (Anm. 95) verwirklicht worden sind. Das ZDF kooperiert dort mit der der „Rheinpfalz“ nahestehenden EPF. Siehe *Stolte* (Anm. 44).

<sup>93</sup> Befürchtungen letzterer Art wurden jüngst in N.-W. laut und führten zu heftigen Auseinandersetzungen über das dortige Kooperationsprojekt WDR/WAZ/Neuer Dt. Film (*A. Kluge*). Während die eben genannten älteren Kooperationsmodelle auf Verlegerinitiativen bzw. CDU-Vorstöße zurückgehen, ist es in N.-W. nunmehr die SPD, die auf solche Verflechtungen hinarbeitet. Sie sieht dies unter dem Blickwinkel der Bestands- und Entwicklungsgarantie (Anm. 47) und will dem WDR damit zu einem Satelliten-TV von nationaler Reichweite verhelfen. CDU und Printmedien (bis auf die WAZ) lehnen dieses Vorhaben entschieden ab. Vgl. § 3 Abs. 3, 7 und 8 und § 47 des neuen WDR-Gesetzes vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 237). Dazu die Kontroversen in dem Hearing des Hauptausschusses des Landtags N.-W. vom 10. 1. 1985, Ausschußprot. 9/1462. Eingehend *P. Lerche*, AfP 1984, S. 183 ff. Siehe auch *Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 100. Anders *F. Kübler* und *E. Denninger* in bislang unveröff. Expertisen.

<sup>94</sup> So das Nieders. Landesrundfunkgesetz (Anm. 37), § 15 Satz 3. Weniger konsequent z. B. der Stuttgarter Regierungsentwurf (Anm. 47), § 21.



grationsmodelle werden häufig nur als Provisorien verstanden. Sie gelten als grundsätzlich unerwünschte, obzwar vorerst unvermeidliche Ausgangsstation auf dem Weg zu presseähnlichen Freiheitsgraden. Deshalb werden sie gesetzgeberisch nicht so weit ausgearbeitet, wie es nach dem FRAG-Urteil erforderlich wäre. Die bisherigen Koordinationsmodelle wiederum kranken u. a. an mangelnder Operationalisierung der sog. externen Programmsteuerung<sup>95</sup>. Daraufhin scheint sich unter der Obhut der neuen Anstalten ein Marktrundfunk zu entwickeln, welcher presserechtlichen Standards schon recht nahe kommt.

e) Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus kann also auf zwei Seiten ansetzen. Sie kann sich zunächst *unmittelbar* auf den bisherigen Rundfunk und dessen Rechtsgrundlagen richten; im ungünstigeren Fall kann sie zu Abschwächungen seines „Faktor“-Vermögens, zu inneren Abflachungen, zu „Anpassungsjournalismus“, zur sog. schleichenden Selbstkommerzialisierung usw. führen. Auch wenn dergleichen nach Kräften vermieden wird – jedenfalls kommt der marktorientierte Reformansatz bei den selbständigen, von ARD und ZDF emanzipierten Dachkonstruktionen zum Zuge. Von den neuen Anstalten aus kann er dann *indirekt* auf die alten einwirken, und zwar vermöge jener prekären Konkurrenzlage, mit der in dualen Systemen zu rechnen ist.

Die eine Seite mag ihren Statuten nach auch auf längere Sicht mehr dem Integrations-, die andere Seite hingegen mehr dem Marktmodell verpflichtet sein. Nichtsdestoweniger können sich Marktdynamiken sowohl zwischen den beiden Teilsystemen als auch in deren jeweiligem Innerem entfalten. Sie können de facto bewirken, daß das Gesamtsystem schließlich unaufhaltsam dem marktmäßigen Grenzwert zustrebt. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

<sup>95</sup> Der erste Beleg für diese – nicht unumstrittene – These war und ist das rheinland-pfälzische Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. S. 229). Dazu eingehend M. Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981. Durch die Novelle vom 20. 12. 1984 (GVBl. S. 241) ist das Gesetz auf die der Ludwigshafener AKK nunmehr zugefallene Rolle als Sprungbrett des nationalen privaten Fernsehprogramms „SAT 1“ umgestellt worden. Durch diese zusätzliche Funktion wird freilich das dortige, ohnehin gebrechliche Anstaltsfundament vollends überlastet und ins Schwanken gebracht. Vgl. F.-W. Frhr. von Sell, RuF 1984, S. 185 ff.; ders., in: G. Baumgärtel u. a. (Hrsg.), Festschrift für H. Hübner, 1984, S. 765 ff.; Stock, Medienfreiheit, S. 383 ff., 456 ff. Zu den AKK-Realitäten im übrigen zuletzt U. M. Krüger, Media Perspektiven 1984, S. 749 ff.; U. Dehm/W. Klingler, ebd. S. 879 ff.; E. Mohr, Media Perspektiven 1985, S. 111 ff.

### 3. Das Halsrätsel künftiger Medienstrukturen: Integrations- und/oder Marktmodell?

a) An dieser Stelle sei noch einmal auf Veränderungen hingewiesen, wie sie die pressenspezifische Marktidee im Zeichen ihrer heutigen Übertragung auf den Presserundfunk erfährt. Im Bereich des vorwiegend werbefinanzierten Satelliten- und Kabelfernsehens können sich nach üblicher Ansicht allenfalls zwei oder drei bundesweite private Vollprogramme dauerhaft etablieren, ggf. ergänzt durch lokalregionale presse-eigene Fensterprogramme. Ob auf dem privaten Sektor unter diesen Umständen ein funktionsfähiger, unter Vielfaltaspekten effizienter Markt zustande kommen kann, erscheint ungewiß. Auf der medienpolitischen Szene steht im Vordergrund denn auch nicht ein etwaiger Wettbewerb der Privaten untereinander, vielmehr gilt das Hauptaugenmerk dem Wettbewerb eines hochkonzentrierten, durch Pressegemeinschaftsunternehmen und Multi-Media-Verbundstrukturen geprägten<sup>96</sup> Presserundfunks mit dem bisherigen Anstaltsrundfunk. Damit aber verschieben sich die Prämissen des Pressemodells in schwerwiegender Weise.

Denn dabei kann es sich nicht um einen Tendenzwettbewerb handeln. Die alten Anstalten haben ihre Legitimation gerade in der *Tendenzlosigkeit*, d. h. in der *negativen* Tendenzfreiheit des „Gesamtprogramms“<sup>97</sup>. Statt der pressetypischen (positiven) Tendenzfreiheit ist es die *Medienfreiheit*, die ihr Lebenselixier darstellt. Diese Medienstruktur läßt *journalistischen* Wettbewerb unter prinzipiell Gleichen zu, nicht aber ein tendenziöses Eifern. Auch das Konzept „geistiger und *wirtschaftlicher*“ Konkurrenz paßt hier nicht ohne weiteres, jedenfalls nicht in Gestalt einer ungezügelter Konkurrenz um Einschaltquoten und Werbeanteile. – Entsprechendes müßte *mutatis mutandis* auch für private binnen- oder außenpluralistische Gesamtangebote gelten. Jedoch steht es mit der Medienfreiheit in der bisherigen Privatrundfunkgesetzgebung nicht zum besten. Im privaten Programmalltag machen sich die Eigentümlichkeiten der Werbefinanzierung bereits deutlich bemerkbar; auch fehlt es dort nicht an richtungsmäßigen Beengtheiten<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Zum jüngsten Stand der Unternehmensverflechtungen H. Röper, *Media Perspektiven* 1985, S. 24 ff.; *ders.*, ebd. S. 120 ff., auch über ein presse- und filmwirtschaftliches multinat. Joint-Venture-Projekt im Hinblick auf Pay-TV. Über Internationalisierung insoweit ferner J. Huber/W. W. Werner, ebd. S. 32 ff. Siehe auch F. Böckelmann, *Media Perspektiven* 1984, S. 93 ff.; E. Halefeldt/Chr.-M. Ridder-Aab, ebd. S. 669 ff.; M.-L. Kiefer, *Media Perspektiven* 1985, S. 15 ff.

<sup>97</sup> Vgl. P. Lerche, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, 1979, S. 15 (56, 89); F.-W. Frhr. von Sell, *Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit*, 1982, S. 34. Siehe auch BVerfGE 59, 258; 60, 66 f.

<sup>98</sup> Vgl. die Ludwigshafener Befunde, insb. Mohn (Anm. 95). Instrukтив auch

Wo die Regulative des FRAG-Urteils nicht greifen, kann es dann endlich zu einer fatalen Zuspitzung und Konfrontation kommen: (Positive) *Tendenzfreiheit vs. Medienfreiheit, Marktmodell vs. Integrationsmodell*. Ein duales System, das auf eine derartige *Systemkonkurrenz als Modellkonkurrenz* hinausläuft, installiert einen *Wettbewerb unter Ungleichen*. Dabei kann der Integrationsrundfunk nur zu leicht den kürzeren ziehen. Er kann in den Sog des Marktgrundfunks geraten und versucht sein, seine Gemeinwohlbindungen ebenfalls abzustreifen. Daraus mag sich letztlich die einfache Alternative ergeben: Integrations- oder Marktmodell.

Manches spricht für die Annahme, daß die beiden Modelle in ihrer reinen Form *inkompatibel* sind<sup>99</sup>. Zwischen ihnen scheint ein strukturbedingter durchgehender Antagonismus und Grundgegensatz zu bestehen – ein Gegensatz, welcher durch bloße Koexistenzformeln und pragmatische Arrangements nicht überbrückt werden kann. Die presse- und die rundfunkspezifische Traditionslinie sind prinzipiell ungleichartig, und sie sind als solche intramediär auf die Dauer wohl unvereinbar. Bleibt es bei den beiden konträren Grundmodellen, bewegen sich diese nicht aufeinander zu und erfahren sie keine durchgreifenden Umbildungen und Harmonisierungen, so kann zwischen ihnen wohl nur *gewählt* werden. Wenn das anfangs noch nicht geschieht, wenn sie vielmehr beide gleichermaßen eingeführt, irgendwie nebeneinandergestellt und kurzerhand gegeneinander ausgespielt werden, ist der Ausgang voraussehbar: Ein postliberales, vermachtetes Marktmodell setzt sich durch, d. h. im Ergebnis wird die Wahl dennoch getroffen.

b) Dieser Zuordnungsproblematik sind mittlerweile auch Medienpolitik und Gesetzgebung gewahr geworden. Freilich besteht hier ein beträchtliches Theoriedefizit. Das drückt sich in den gegenwärtigen Bemühungen und Auseinandersetzungen einerseits um eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den Anstaltsrundfunk (ARD/ZDF), andererseits um reale Gründungs- und Entwicklungsmöglichkeiten für werbefinanzierte Privatrundfunkunternehmen aus<sup>100</sup>. Auf diesem Gebiet begegnen

die ORF-Inhaltsanalyse *Media Perspektiven* 1984, S. 781 ff., u. a. zu dem Ludwigshafener PKS-Angebot und zu dem lux.-dt. vollkommerziellen Fernsehprogramm „RTL-Plus“ (das ab Mitte 1985 bundesweit über Fernmeldesatellit empfangbar sein wird). Über eine erste Analyse der seit Anfang 1985 laufenden Nachrichtensendungen des APF-Konsortiums im Rahmen von „SAT 1“ U. M. Krüger, *Media Perspektiven* 1985, S. 50 ff., 232 ff.

<sup>99</sup> Siehe etwa B.-P. Lange, *Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern*, 1980; W. Lieb, *RuF* 1980, S. 210 ff. In der Lit. über eine „gemischte Rundfunkverfassung“ im Lichte des FRAG-Urteils wird dieses Konfliktpotential nicht selten unterschätzt, so von Th. Oppermann, *JZ* 1981, S. 721 ff. Über gesellschaftspolitische Aspekte des bisherigen Nebeneinanders der Medienmodelle und über einen einschlägigen „Verfassungskompromiß“ K.-H. Ladeur, *NJW* 1982, S. 359 ff.

<sup>100</sup> Oben Anm. 47, 93. Näher Stock, *Medienfreiheit*, S. 439 f., 458 ff.

mancherlei kurzatmig-machttaktische, durchaus unbrauchbare Konzepte von Realteilung, status-quo-Festschreibung bzw. privatwirtschaftlicher Expansion und Hochrüstung usw. Der tieferliegenden Spannungen und Konflikte wird am ehesten Herr werden, wer sich an den regulativischen Ansatz des FRAG-Urteils erinnert; jener Ansatz läßt sich auch im Hinblick auf duale Systeme fruchtbar machen.

Danach läßt sich das Integrationsmodell, wie gezeigt, für private Direktbeteiligungen, Tendenzträger, außenpluralistische Konstrukte, Marktkräfte usw., kurz: für Elemente des Pressemodells öffnen, dies aber nicht beliebig. Die „Medium- und Faktor“-Funktion muß im Gesamtergebnis – bezogen auf das jeweils relevante Gesamtangebot – *ungeschmälert bleiben*. Mit letzterer Funktion ist diejenige Größe gefunden, die das Gestern, Heute und Morgen der Medienstrukturen übergreifen soll. Sie wird als Konstante gesetzt und bezeichnet die Grenzen zulässigen Modellwandels, auch die Grenzen statthafter Externalisierung und Privatisierung. Danach kann ein reines Marktmodell im Rundfunkbereich nicht gewählt werden, weder kraft parlamentarisch-politischer Deziision noch in der Weise, daß es aus einem etwa geduldeten Vernichtungswettbewerb Markt vs. Integration als Sieger hervorgehen dürfte. Möglich ist von vornherein nur ein Koordinationsmodell, das dem reinen Integrationsmodell *funktional gleichwertig* ist: Es muß ihm in der Sicherung von Meinungsbildungs- und Medienfreiheit im Gesamtergebnis gleichkommen<sup>101</sup>.

Die verfassungsrechtliche „Bestandsgarantie“ gilt also der qualifizierten publizistischen Vermittlungsfunktion an und für sich. So formuliert, beschränkt sich die Garantie nicht auf den bisherigen öffentlich-rechtlichen Sektor. Sie haftet nicht am status quo und läuft nicht auf Schutzzonen, Bereichsarrondierungen, ergänzende Usurpationen u. ä. hinaus. Vielmehr setzt sie *auch innerhalb des privaten Sektors* an und wird dort *vorbeugend* wirksam. In dualen Systemen erfaßt sie beide Seiten, und zwar je separat. Dysfunktionale Anpassungs- und Schrumpfungerscheinungen bei den alten Anstalten werden insbesondere dadurch vermieden, daß der von den neuen Anstalten zu erwartende Anpassungsdruck an Ort und Stelle hintangehalten wird: Die Garantie muß auch durch den Privatrundfunk, *für sich gesehen*, eingelöst werden. Dergestalt muß es einen gemeinsamen funktionalen Nenner geben. Ist dieser einmal gefunden, so lassen sich daraus die notwendigen strukturellen Angleichungen ableiten. Damit werden die beiden Teilsysteme *prinzipiell gleichartig*, sie werden kompatibel und können zu einem angemessenen modus vivendi gelangen. *Innerhalb* des einen und ggf. auch *innerhalb* des anderen Teils verbinden sich die beiderseitigen ererbten Merkmale dahingehend, daß Elemente des Inte-

<sup>101</sup> Vgl. Stock, Medienfreiheit, S. 351 u. ö.

grations- und des Marktmodells Raum finden. Dadurch läßt sich auch die Konfrontation im Außenverhältnis entschärfen. Nicht ein eindimensional-wirtschaftlicher und auch nicht ein Tendenzwettbewerb, sondern ein *journalistischer Qualitätswettbewerb* kann das Bild dann bestimmen.

c) Das ist leichter gesagt als getan. Wie der Gang der bisherigen Landesmediengesetzgebung immer wieder gezeigt hat, liegt in der Verbindung und inneren Ausgleichung der beiden Modelltraditionen die eigentliche *crux* künftiger Medienstrukturen. Was die rechtstechnische Operationalisierung des vermittelnden Karlsruher Grundgedankens betrifft, so läßt sich geradezu von einem Sphinxrätsel sprechen: Wie kann es zugehen, daß sich eine Rundfunkorganisation gewissermaßen von unten und im Detail als Tendenz- und Marktrundfunk, von oben und im ganzen aber als Integrationsrundfunk darstellt? Wäre das nicht ein Kretinismus, eine Mißbildung, ja ein logisches Unding? In der Tat ist hier mit ernstlichen Komplikationen zu rechnen.

Es geht dabei darum, ökonomisch-publizistische Marktdynamik und kommunikativ-kulturelle Essenz zu berücksichtigen. Diese beiden Kräfte sind im Lichte des Solidarzwecks (allgemeine Kommunikationsfreiheit) zusammenzubringen und aufeinander abzustimmen. Dabei kommt es auf diejenige Dosierung, Mischung, Synthese an, die zur Entstehung von Meinungsbildungs- und Medienfreiheit führt, nicht grundsätzlich anders als nach der alten Ordnung. Im Gesamteffekt muß die *rundfunkspezifische* Tradition *dominant* bleiben.

Darin liegt ein Erfordernis, welches in der Gesetzgebungspraxis nur zu leicht unterschätzt und verfehlt wird. Die Medienrechtswissenschaft ihrerseits neigt dazu, den inneren Komplikationen und Syntheseproblemen des Koordinationsrundfunks aus dem Wege zu gehen, mit der Folge, daß sie nicht ohne weiteres imstande ist, die Gesetzgeber in dieser entscheidenden Frage kompetent zu beraten. Um so mehr besteht die Gefahr, daß das Homogenisierungs- und Gleichwertigkeitsgebot unerfüllt bleibt, daß die neuen Anstalten den Maßgaben des FRAG-Urteils entgleiten und daß sie sich endlich zur Gänze auf die Seite der Presse und des Pressemodells schlagen. Dann aber wäre es auch um die innere Balance und Funktionstüchtigkeit des dualen Systems geschehen. Mithin steht bei alledem die Zukunft der Rundfunkfreiheit überhaupt auf dem Spiel. Für den Integrationsrundfunk ist das ein Halsrätsel.

## VI. Verfassungsentwicklung wohin?

### 1. Von der Zweispurigkeit zum Vereinheitlichungstrend

Das Grundgesetz mag ursprünglich medienpolitisch gänzlich „modellneutral“ gewesen sein<sup>102</sup>. Später indessen hat es sich von dem non liquet allmählich entfernt. Unter Vorantritt der Verfassungsrechtsprechung hat es sich nach und nach mit modellrelevanten inhaltlichen Vorgaben angereichert. Und zwar hat es sich zunächst zweispurig entwickelt: Es hat sich den Faktizitäten des Presse- und des Rundfunkwesens geöffnet und den entsprechenden tiefgehenden Gegensätzlichkeiten zum Teil Rechnung getragen. Es hat auch die vorgefundene „publizistische Gewaltenteilung“ in einigem Umfang honoriert und je besondere Grundrechtsprofile für Presse- und Rundfunkfreiheit hervorgebracht. Mit dieser konzilianteren, in beiden Richtungen nachgiebigen Haltung ist die Judikatur dann in Schwierigkeiten geraten. Im Zeichen der neuen Techniken hat sich ein Angleichungs- und Vereinheitlichungstrend ergeben – ein Trend, mit welchem auch die Verfassungsentwicklung in eine neue Phase eingetreten ist. Bei einem schlichten pragmatischen „Sowohl-als-auch“ kann es nicht mehr länger sein Bewenden haben. Heute stehen umfassendere Entscheidungen an.

a) Was die konstitutionellen Grundlagen von Kommunikations- und Medienfreiheit betrifft, so hat sich bereits in den sechziger und siebziger Jahren in der Rechtsprechung andeutungsweise so etwas wie ein *Allgemeiner Teil* des Medienverfassungsrechts entwickelt. Hierher gehören die oben aufgeführten Karlsruher Aussagen über die „Funktion“ von Presse- und Rundfunkfreiheit. Die nähere Ausgestaltung und organisatorische Umsetzung der diesbezüglichen Direktiven hat seither zur Herausbildung je eines Besonderen Teils (Presserecht/Rundfunkrecht) geführt. Dabei ist der übergreifende funktionale Ansatz, wie gezeigt, in *rundfunkrechtlicher* Hinsicht unbeirrt weiterverfolgt worden. Er hat bestimmte struktur- und modellerhebliche, von der Typik des Integrationsrundfunks ausgehende Maßgaben nach sich gezogen. Damit hat sich die Judikatur in gewissem Umfang dem Konzept von Medienfreiheit als kulturellem Funktionsgrundrecht angenähert.

---

<sup>102</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 159. Zur Ausgangslage im Parl. Rat aus heutiger Sicht *Stock*, Medienfreiheit, S. 158 ff. m. w. N., auch zum folg. Zur Entstehungsgeschichte der Verfassungsgarantie der Rundfunkfreiheit zuletzt *Wieland*, Die Freiheit des Rundfunks, S. 97 ff.

b) Die *presserechtliche* Rechtsprechung hingegen hat einen anderen Weg eingeschlagen. Hier ist der funktionale Ansatz in concreto hinter einem marktorientierten Ansatz zurückgetreten. Im Vordergrund steht daraufhin in diesem Bereich nunmehr das Konzept der (von der Mediengewerbefreiheit flankierten) unternehmerischen Tendenzfreiheit. Mit ihrer denkbaren anderen, eher rundfunkähnlichen Seite ist die Pressefreiheit unsubstantiell geblieben: Als Freiheit der *Berichterstattung*, d. h. der Vermittlung umfassender und wahrheitsgemäßer Information auf dem Boden professioneller Regeln und Standarde, ist sie in den höchstrichterlichen Entscheidungen zu kurz gekommen.

c) In den Auslegungsunterschieden spiegeln sich die jeweiligen vor- und nachkonstitutionellen Realien wider: Hier die binnenpluralistische Gemeinwohllösung des westdeutschen Nachkriegsrundfunks, dort die geschichtlich gewachsene außenpluralistisch-privatwirtschaftliche Pressestruktur. Unter diesen Umständen hat der gedachte Allgemeine Teil die praktische Handhabung der Pressefreiheit nur wenig beeinflusst. Der Verklammerungseffekt ist geringfügig geblieben. Bei Lichte besehen hat sich die medienrechtliche Judikatur auf beträchtliche innere Divergenzen eingelassen. Sie hat sich dem jeweiligen medienstrukturellen status quo zwar nicht vollständig angepaßt und ihn ganz und gar mit Verfassungsrang ausgestattet. Jedoch hat sie sich die Hände so weit gebunden, daß sie es nun nicht mehr ohne weiteres zu einem durchgehenden Generalkonzept bringen kann. Es haben sich zwei nach Inhalt und Typus unterschiedliche, latent gegenläufige Mediengrundrechte etabliert.

Dieser eigenartige Sachverhalt mußte schon immer zu denken geben. Er führte denn auch angesichts der akuten Krise des pressespezifischen Marktmodells um 1970 zu heftigen rechtspolitischen und verfassungsrechtlichen Kontroversen. Jene Konzentrationsschübe bewirkten freilich keine grundsätzliche Umorientierung der Verfassungsrechtsprechung. Man ging, wie es scheint, von der Annahme aus, die Zweispurigkeit des Medienrechts könne noch hingehen, solange sich Presse und Rundfunk auf ihre angestammten Hegemonialsphären beschränkten und einander nicht ins Gehege kämen. Mit diesem *intermediären* Dualismus hat es nun in der Ära der neuen Informations- und Kommunikationstechniken ein Ende. Presse und Pressemodell dringen mit großer Verve in den Rundfunkbereich vor. Hier entstehen *intramediäre* duale Systeme, wobei die beiderseitigen faktischen und rechtlichen Potenzen auf engem Raum aufeinanderprallen. Ein derartiger Dualismus kann unversehens in einen Monismus umschlagen, d. h. wir bekommen ein so oder so geartetes *einheitliches* Mediensystem.

## 2. Alternative Entwicklungsziele

a) Der Vorstoß der Presseseite wird begleitet von mancherlei verfassungsrechtlichen Expertisen, denen zufolge das Pressemodell – ggf. weiter ausdifferenziert und den feineren Formen der Individualkommunikation angenähert – über kurz oder lang zum Standardmodell und Normalmaß im gesamten Medienbereich werden muß. Dem scheint die Vorstellung zugrunde zu liegen, man habe es mit einem im Prinzip *linearen*, nur vorübergehend durch eine Periode rundfunkmäßiger Mangelverwaltung unterbrochenen Verlauf der Verfassungsentwicklung zu tun, und zwar in Richtung auf ein allgemeines Medienrecht ungefähr nach dem Bilde des bisherigen Presserechts. Unter „Medienfreiheit“ wird daraufhin ein Konstrukt verstanden, welches alte und neue Medien unter der neuen Losung zusammenfassen soll. Das erstrebte Gebilde bleibt wesenlos: Das kommunikativ-kulturelle Spezifikum im Sinn des bisherigen Rundfunkrechts kommt darin nicht mehr vor<sup>103</sup>. Darin ist eine künftige *universelle* Durchsetzung und *Alleinherrschaft* der pressenspezifischen Traditionslinie angelegt, d. h. auch das Neben- und Ineinander von Markt- und Integrationsmodell auf dem Boden dualer Systeme wäre danach nur ein Provisorium. Zu den alten Anstalten würden dann schon die Raben zu fliegen beginnen.

Der marktorientierte Vereinheitlichungsmodus zielt auf allgemeine Kommunikationsfreiheit *ohne* eine Medienfreiheit ab, die diesen Namen wirklich verdienen würde. Er kann deshalb auch mit universellen Vermachtungen enden. So spricht denn auch manches für die Annahme, daß es sich bei der außenpluralistischen Zeitströmung eher nur um eine kurzlebige Euphorie und um ein modisches Phänomen handelt, oder um einen Pendelschlag in die eine Richtung; das Pendel mag sich also demnächst auch wieder in die andere Richtung bewegen.

b) Freilich ist von Gegenzügen und Vorstößen der Rundfunkseite auf das gegnerische Territorium noch nicht viel zu sehen<sup>104</sup>, geschweige denn von einer wirklich imperialen, den gesamten Medienbereich erfassenden Attitüde. Ob eine derartige weit ausholende Gegenstrategie zugunsten des

<sup>103</sup> Siehe etwa *H. Bismark*, Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung, 1982, S. 182 ff., mit dem Vorschlag einer entsprechenden „mehr klarstellenden“ Verfassungsänderung. Ähnlich die „Medienfreiheit“ nach *Scholz* (Anm. 77).

<sup>104</sup> Ausschnittweise betreffen diesen Punkt die gegenwärtigen Auseinandersetzungen über rundfunkeigene Programmzeitschriften. Vgl. einerseits *R. Scholz*, Rundfunkeigene Programmpresse? 1982, andererseits *W. Hoffmann-Riem*, RuF 1983, S. 381 ff. Zu dem dafür einschlägigen § 3 Abs. 7 WDR-Gesetz (Anm. 93) *Lerche*, AfP 1984, S. 195 f.; *Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 100. – Etwas weiter greifen in der genannten Richtung die Kooperationsmodelle Rundfunk – Presse aus, zumal in der n.-w. Lesart (Anm. 93). Dort wird auch für die private Seite eine binnenpluralistische Lösung angestrebt.



Integrationsmodells ernstlich erwägenswert wäre, mag auch bezweifelt werden. *Beide* Grundmodelle sind auf ihre Weise im gesellschaftlichen Substrat verwurzelt, sie haben ihr je eigenes Profil und Gewicht, ihre Patina, auch je spezifische Vorzüge und Nachteile. Ein streng funktionaler Vereinheitlichungsmodus mag unter diesen Umständen ebenso fragwürdig erscheinen wie der marktorientierte. Von solchen Eroberungsgelüsten und Landnahmeprojekten sollte überhaupt abgesehen werden.

### 3. Der Harmonisierungsbedarf dualer Systeme

a) Die ehemals fixierte einfache und übersichtliche modellmäßige Grenzlinie zwischen Presse und Rundfunk und die darauf beruhende friedliche Koexistenz gehören heute der Vergangenheit an. Seit dem Ende jenes gewaltenteilenden Zeitalters sind – jedenfalls auf dem Rundfunksektor – andere, komplexere Einigungsformeln erforderlich. Dabei ist auch das Grundgesetz involviert. Nach Lage der Dinge verbietet sich die Rückkehr zum schlichten *non liquet*. Die intermediär-zweispurige Verfassungsentwicklung läßt sich nicht kurzerhand rückgängig machen, und sie kann auch nicht ohne weiteres intramediär umgeschrieben und fortgesetzt werden. Letzteres würde unweigerlich zu einer strukturellen Hinfälligkeit und Instabilität des Rundfunks führen, wie sie auch in dualen Systemen nicht angehen kann. Würde man hier an dem früheren echten Entweder-Oder festhalten und gewissermaßen einen inneren Rubikon schaffen<sup>105</sup>, so wäre folgendes zu gewärtigen:

Aus der äußeren Zweispurigkeit würde eine verderbliche rundfunkinterne Zwiespältigkeit werden. Es würde zu endgültigen Zerwürfnissen und dysfunktionalen Verteilungskämpfen kommen, schließlich vielleicht auch zu einem simplen Vernichtungswettbewerb. Der Integrationsrundfunk stellt mit seinen ausgeprägten Gemeinwohlbindungen eine beson-

<sup>105</sup> Siehe jüngst P. Lerche, *Presse und privater Rundfunk*, 1984, S. 28 f. Lerche betont hier – vom Pressemodell ausgehend – den Gesichtspunkt der „Modellkonsistenz“, vgl. W. Hoffmann-Riem, *RuF* 1984, S. 256 ff. In ähnlichem Sinn wird andernorts auf den vielbenutzten Topos „Systemgerechtigkeit“ zurückgegriffen, so von H. D. Jarass, *Die Freiheit der Massenmedien*, 1978, S. 152; im Blick auf das FRAG-Urteil übernommen von W. Hecker, *DuR* 1981, S. 419 (425 ff.). Hoffmann-Riem spricht von „Strukturgerechtigkeit“, in: *Handbuch des Verfassungsrechts* (Anm. 9), S. 430 ff. Der verfassungsrechtliche Stellenwert solcher Denkfiguren erscheint immer noch ungeklärt. In concreto könnten sie auf einen sozusagen schicksalhaften, rundfunkspezifischer Regulierung und Feinsteuerung entzogenen Einbruch eines vollkommerziellen Paradigmas in die hiesige Medienkultur hinauslaufen. Dergleichen bliebe freilich dem älteren schroffen Dualismus verpflichtet und müßte heute m. E. in Aporien enden. Ich bevorzuge deshalb den elastischeren Begriff „Modellkontinuität“, *Zur Theorie des Koordinationsrundfunks*, S. 133 ff. (dort vom Integrationsrundfunk aus expliziert).

ders empfindliche, leicht verletzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar; er könnte dem – weit robusteren – erwerbswirtschaftlich orientierten Presserundfunk nur zu leicht unterliegen. Dem aber sieht das Grundgesetz nicht gleichgültig zu. Es verlangt vorbeugende Vorkehrungen, und zwar weit im Vorfeld jenes etwaigen letzten Ringens.

b) Demnach besteht schon jetzt ein unabweislicher verfassungsrechtlicher *Harmonisierungszwang*. Die Verfassungsentwicklung darf nicht willentlich oder unwillentlich bei dem marktmäßigen Grenzwert enden, sondern sie muß auf ein *modellübergreifendes* Ziel ausgerichtet werden. Als allgemeiner, alleiniger medienrechtlicher Richtwert taugt offenbar weder ein reines presseähnliches Marktmodell noch das reine Integrationsmodell bisheriger Provenienz. Vielmehr gilt der Regelungsbedarf zunächst einer in sich schlüssigen und dauerhaft lebensfähigen, zweifelsfrei gemeinverträglichen und funktionstüchtigen *Synthese* der beiden konträren Grundmodelle. Dabei wird es sich um die oben erörterte zweite Generation handeln müssen, also um extern-interne Zwischen- und Mischmodelle (Koordinationsmodelle) mit beiderseitigen typologischen Rückbindungen.

Daneben mögen die beiden Ausgangsmodelle auch in ihrer reinen Form fortbestehen: Das rundfunkrechtliche Vatermodell in Gestalt der ARD-Anstalten und des ZDF, das presserechtliche Muttermodell in den Printmedien. Presserundfunk als stringente modellmäßige Synthese von Presse und bisherigem Rundfunk – das bedeutet: Entgegen dem ersten Anschein gibt es in entsprechenden dualen Rundfunksystemen *drei* Beteiligte. Als dritte Größe und Hintergrundelement muß auch die Presse mitbedacht werden. Mittelbar muß auch sie, ebenso wie der traditionelle Anstaltsrundfunk, in das gedachte Arrangement einbezogen werden; insoweit liegt eine Dreieckskonstellation vor. Ein gewisser Regelungsbedarf wird dann auch in den jeweiligen Außenverhältnissen bestehen. Alles in allem ist daraufhin ein multilaterales, Integrations-, Koordinations- und Marktmodell übergreifendes und verbindendes Gesamtkonzept notwendig.

#### *4. Das Koordinationsmodell als Bindeglied zwischen Integrations- und Marktmodell*

a) Man wird auf diesem Gebiet weder mit wie auch immer gewählten Modellmonopolen noch mit streng dualistischen Ansätzen arbeiten können, und auch nicht mit irgendwelchen vagen und verwaschenen Mittelwerten. Eine kontinuierliche, zielstrebige und schöpferische Verfassungsentwicklung im Medienbereich ist nur möglich, wenn dabei die presse- und die rundfunkspezifische Traditionslinie zum Ausgangspunkt genommen werden. Die hier vorhandenen Spannungen und Diskrepanzen sollten nicht unterschätzt werden. Gleichwohl müssen diese beiden Materien

einander angenähert werden. In bestimmtem Umfang müssen sie auch ein für allemal und von innen heraus zusammengebracht werden.

Erstes Entwicklungsziel muß nämlich ein qualifizierter Koordinationsrundfunk im oben umrissenen Sinn sein, einschließlich der Wahrung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes. Hierbei darf der funktionale Ansatz der Verfassungsrechtsprechung keineswegs (wie bislang in Sachen der Pressefreiheit üblich) vor den tieferliegenden Strukturfragen haltmachen. Er muß die Gesamtkonstruktion durchziehen und zu entsprechenden strukturellen Weiterungen führen. *Zugleich* muß der presserechtliche marktorientierte Ansatz Raum finden können, freilich nur so weit, wie es das Äquivalenzprinzip zuläßt. Das ist wieder obiges Kardinalproblem und Halsrätsel. Läßt sich das Rätsel nicht lösen, so werden wir auf dem hier ins Auge gefaßten Weg nicht vorankommen.

b) Die heutigen koordinationsrechtlichen Neuschöpfungen sind unvermeidlicherweise exponiert, sie sind vorerst von empfindlicher Konstitution und bleiben für äußere und innere Störungen anfällig. Sie werden den latenten Konflikt der elterlichen Modelle auch in sich selbst verspüren. Alles hängt nun davon ab, ob es ihnen gelingt, die widersprüchlichen Vorgaben auf einen Nenner zu bringen, daraus produktive Energie zu beziehen und zu etwas wirklich Neuem zu gelangen.

Wenn es dazu kommt und wenn sich die hiesigen aufgelockerten, dezentralisierten Gesamtstrukturen als praktikabel und fruchtbar erweisen, werden davon auch gewisse Ausstrahlungswirkungen auf den älteren Anstaltsrundfunk ausgehen können, eventuell sogar auch auf die Printmedien. Die herkömmliche medienpolitische Strenggläubigkeit, überhaupt dualistisches bzw. antagonistisches Denken und die daraus sich ergebenden Rivalitäten, Machtkämpfe, Blockbildungen usw. – alles das mag sich bei günstigem Verlauf nach und nach abschwächen und zivileren Umgangsformen Platz machen. Daraus mögen schließlich weitere Entwicklungsschritte in Richtung auf eine sämtliche alten und neuen Medien umfassende modellmäßige Gesamtkonzeption folgen. Somit könnte sich das Koordinationsmodell eines Tages als Keimzelle eines allgemeinen Medienrechts erweisen, und zwar jenseits der heutigen Einseitigkeiten und Idole. So mag sich auch die an früherer Stelle erörterte verderbliche Zuspitzung abwenden lassen.

c) Das Bundesverfassungsgericht schickt sich, wie es scheint, im FRAG-Urteil an, diesen Weg zu beschreiten. Das Urteil enthält in den Grundzügen bereits so etwas wie den Allgemeinen Teil eines künftigen Rundfunkverfassungsrechts. Das „Medium- und Faktor“-Prinzip als Essenz des Bisherigen wird auf binnen- und außenpluralistische Vielfaltstrukturen und auf öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen

gleichermaßen erstreckt. Damit wird gewissermaßen die vaterrechtliche, auf den westdeutschen Nachkriegsrundfunk zurückgehende medienrechtliche Linie aufgenommen und konsequent durchgezogen. Auch die mutterrechtliche Linie, also den presserechtlichen Hintergrund, hat das Urteil mit im Blick, freilich nur von weitem<sup>106</sup>. Hinsichtlich des Privatrundfunks verfolgt das Gericht einen schlichtend-vermittelnden Grundgedanken; dabei zeigt es sich in den Kernfragen durchaus prinzipienfest. Wird dieser Weg der Verfassungsauslegung beibehalten und wird das gedachte Entwicklungsmotiv weiter entfaltet, so heißt das:

Der jetzige mißliche Dualismus (Marktmodell *kontra* Integrationsmodell) wird von innen heraus überwunden. Auch in der Ära der neuen Techniken bleibt ein bewährtes Rechtsprinzip maßgeblich: Der offene „Meinungsmarkt“ *als* integriertes bzw. koordiniertes „Gesamtprogramm“, allgemeine Kommunikationsfreiheit *durch* Medienfreiheit.

---

<sup>106</sup> Die oben beschriebene Abkoppelung und Verselbständigung der presserechtlichen Rechtsprechung wirkt sich dahin aus, daß das Urteil die intermediären Zusammenhänge und Genealogien noch nicht i. e. aufgreift und aufarbeitet. Es sind zumal die *modelltheoretischen* Dimensionen des Koordinationsrundfunks, die noch weiterer Erhellung bedürfen. Das Koordinationsmodell ist seiner inneren Logik nach *verschiedenartiger Intensitätsgrade* und *Abstufungen* fähig, in abstracto bis in die Nähe des reinen Markt- und des reinen Integrationsmodells. Vgl. Stock, Medienfreiheit, S. 329 f., 358 ff., 503 ff. Wenn die Elastizität des Modells mitberücksichtigt und nutzbar gemacht wird, lassen sich rundfunk- und presserechtliche Strukturprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten in differenzierterer Weise angehen.