

ABHANDLUNGEN

Neues über Verbände und Rundfunkkontrolle Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Grundlage von Beteiligungsansprüchen „gesellschaftlich relevanter Gruppen“?*

MARTIN STOCK

INHALTSÜBERSICHT

I. Die sog. Kirchenklage: Rundfunkpolitische Rahmenbedingungen und grundrechtsdogmatische Initiationswirkungen	2
II. Die kirchliche Absicht: „Engagement ohne Eigennutz“, Engagement „im Interesse der Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“	8
III. Das Dilemma der subjektivrechtlichen Anknüpfung von „Engagement ohne Eigennutz“	11
1. Die kirchliche Argumentation: Auf der Suche nach klagbaren „Rechten“ (§§ 42 II, 113 I 1 VwGO)	12
a) Starcks Ausgangspunkt: Vergesellschaftung der Rundfunkfreiheit als „Erlöschen“ subjektiver Rechte aus Art. 5 I 2 GG	12
b) Modifikationen in der Kirchenklage: Tendenzrundfunkfreiheit als „ursprüngliches“ Gruppengrundrecht. Die „Abschwächungs“- und „Umwandlungs“-These: Der Anspruch auf „Zu-Wort-Kommen“ nach Maßgabe des „Ausgewogenheits“-Grundsatzes und seine Umsetzung in einen organisationsrechtlichen Beteiligungsanspruch	14
c) Die popularische Hilfskonstruktion	19
2. Die Argumentation des OVG Lüneburg: Kirchliches „Eigeninteresse“ als klagbares „Recht“	21
a) Verbandseinfluß versus Staats- als Parteieneinfluß	21
b) Tendenzrundfunkfreiheit als Jedermanns-Grundrecht, „Stellvertretung“ durch „gesellschaftlich relevante Gruppen“. Die modifizierte „Abschwächungs“- und „Umwandlungs“-These: Der Beteiligungsanspruch kraft „Eigeninteresses“	23
IV. Ein Ausweg aus dem Dilemma: „Eigeninteresse“ als Vehikel des „Interesses der Allgemeinheit“, Verbandsfreiheit als Vehikel von Medienfreiheit	28

* OVG Lüneburg, Urteil vom 29. 8. 1978 – II A 196/76 – (nicht rechtskräftig), vollstd. abgedr. epd Kirche und Rundfunk (im folg.: KuR) Nr. 84 vom 1. 11. 1978, S. 1 ff. (danach wird zitiert) und RuF 1978, S. 460 ff. Auszugsweise auch Media Perspektiven (im folg.: MP) 1978, S. 823 ff., DÖV 1979, S. 170 ff. mit Anm. von Kewenig und JZ 1979, S. 24 ff. mit Anm. von H. H. Rupp.

1. Interessenkonstellationen nach Art. 5 I 1 und 2 GG	29
a) Vergesellschaftung und Professionalisierung: Von der „Staatsfreiheit“ zur Rundum-Freiheit	29
b) Der Programmauftrag als Maßstab relativer publizistischer Autonomie und gesellschaftliche Kontrolle	32
2. Das Grundrechtsfundament der Kirchenklage	36
a) Meinungs-, Informations-, Rundfunkfreiheit: Grundrechtsdogmatische Defizite	35
b) Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit. Zum Verhältnis von Medienfreiheit und Kirchenfreiheit	38
c) Restliche Operationalisierungsprobleme	48
V. Zusammenfassung	51

1. Die sog. Kirchenklage: Rundfunkpolitische Rahmenbedingungen und grundrechtsdogmatische Initiationswirkungen

Die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche hat kürzlich – als Klägerin im Status einer „gesellschaftlich relevanten Gruppe“ im Sinn der Fernsehurteile des BVerfG¹ auftretend – ein bemerkenswertes zweitinstanzliches Urteil über Modalitäten der Rundfunkkontrolle erstritten.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hatte 1975 unter Überschreitung der Höchstsollzahl nach § 8 II 3 NDR-Vertrag vier Landtagsabgeordnete und zwei weitere Personen zu Mitgliedern des NDR-Rundfunkrats gewählt². Nachdem einer der gewählten Abgeordneten ausgeschieden war, hatte der Landtag Anfang 1978 den – ihm ebenfalls angehörenden – Innenminister des Landes Schleswig-Holstein in den Rundfunkrat nachgewählt³. Das OVG Lüneburg hat die beiden Wahlen nunmehr wegen Verstoßes gegen § 8 NDR-Vertrag i. V. m. Art. 5 I 2 GG für ungültig erklärt. Es hält § 8 NDR-Vertrag in folgender Auslegung für mit dem Grundgesetz vereinbar: Über das Staats-Drittel nach § 8 II 3 – in das auch die führenden Vertreter der Exekutive eingeschlossen seien – dürfe nur in jeweils zu begründenden besonderen Ausnahmefällen

¹ BVerfGE 12, S. 205 ff.; 31, S. 314 ff.

² Schl.-Holst. LT, Plenarprot. 8/1 vom 26. 5. 1975, S. 10 f. Zugrunde lagen der Wahlvorschlag der Fraktionen der CDU und der FDP LT-Drucks. 8/15 (*Barschel MdL, Lausen MdL, de Haan, Bremer*) und der der Fraktion der SPD LT-Drucks. 8/16 (*Börnsen MdL, Kuhlwein MdB, Sierks MdL*). Gemäß § 8 I, II 1 NDR-Vertrag waren von den insgesamt vierundzwanzig Rundfunkratsmitgliedern vom Landtag sechs nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen. Gewählt wurden die Benannten bis auf *Sierks*. Nach § 8 II 3 NDR-Vertrag sollen von den von diesem Parlament Gewählten höchstens zwei dem Bundestag oder einem Landesparlament angehören. Desgl. betr. Hamburg; betr. Niedersachsen vier, d. h. insgesamt beträgt die Höchstsollzahl acht Parlamentarier, also ein Drittel.

³ Schl.-Holst. LT, Plenarprot. 8/58 vom 8. 3. 1978, S. 3942. Zugrunde lag der Wahlvorschlag der Fraktion der CDU LT-Drucks. 8/1114 (*Titzck MdL* als Nachfolger von *Lausen MdL*). Vgl. im übrigen ARD (Hrsg.), ARD Jahrbuch 78, 1978, S. 130: Gegenwärtig befinden sich im NDR-Rundfunkrat insgesamt zwölf Parlamentarier.

hinausgegangen werden. Die übrigen Sitze stünden den „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ zu. Diesen Gruppen sei Gelegenheit zu geben, ihre Kandidaten selbst zu benennen; eine Benennung durch Fraktionen oder Mitglieder des Landtags sei insoweit ausgeschlossen. Die betreffenden Sitze seien in getrennter Abstimmung ausschließlich aus den von den Gruppen vorgelegten Listen zu besetzen. Von da aus kommt das Gericht zu dem Befund, die angegriffenen Wahlen seien rechtswidrig gewesen, weil die Höchstzahl nach § 8 II 3 überschritten worden sei, ohne daß ein entsprechender Ausnahmefall vorgelegen habe, und weil den „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ keine Nominierungsgelegenheit gegeben worden sei und der Landtag im übrigen auch keine Vertreter solcher Gruppen gewählt habe.

Das beklagte Land Schleswig-Holstein hat gegen das Urteil Revision eingelegt. Nichtsdestoweniger kommt dem Zwischenerfolg dieser sog. Kirchenklage angesichts der gegenwärtigen rundfunkpolitischen Übergangslage in Norddeutschland⁴ erhebliche Bedeutung zu. Gewisse Berührungspunkte und Koinzidenzen der Urteilsgründe mit den neuen Vertragsentwürfen wurden von kirchlicher Seite mit Genugtuung registriert⁵. Im folgenden wird es nun weniger um die in dem Urteil abge-

⁴ Dazu *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 111 ff. Zur Vorgeschichte *Stock*, RuF 1977, S. 1 ff.; *ders.*, Medien Heft 1 (1977), S. 9 ff.; *M. W. Thomas*, Medien Heft 4 (1978), S. 41 ff. Die Schl.-Holst. Landesregierung hat den NDR-Vertrag am 8. 6. 1978 mit Wirkung vom 31. 12. 1980 gekündigt. Vgl. aus diesem Anlaß über Grundzüge einer Neuordnung des NDR *Stoltenberg*, KuR Nr. 43 vom 10. 6. 1978, S. 1 ff.; ferner *Poetzsch-Heffter*, KuR Nr. 47 vom 24. 6. 1978, S. 1 ff. Der von der Schl.-Holst. Landesregierung Anfang August 1978 vorgelegte Vertragsentwurf (Neufassung) ist abgedr. MP 1978, S. 654 ff.; Erläuterungen ebd. S. 666 ff. Stellungnahmen: *Neuffer*, ebd. S. 668 ff.; *H. Schmidt*, KuR Nr. 58 vom 2. 8. 1978, S. 1 ff.; *Skriver*, Vorgänge Nr. 34 (Heft 4/1978), S. 23 ff.; siehe auch *Hall*, Medien, Heft 4 (1978), S. 73 ff.; *Roß*, ebd. S. 85 ff.

Der Hamburger Senat hat am 31. 10. 1978 einen Gegenentwurf vorgelegt, abgedr. Funk-Report Nr. 23/1978 vom 10. 11. 1978, S. 1 ff., KuR Nr. 85 vom 4. 11. 1978, S. 1 ff., und MP 1978, S. 805 ff.; Erläuterung ebd. S. 816 ff., ferner *Klose* (Interview), Funk-Report aaO S. 1 ff. Stellungnahmen: *H. Schmidt*, KuR Nr. 85, S. 1 ff.; *Neuffer*, KuR Nr. 2 vom 10. 1. 1979, S. 1 ff. Die genannten Dokumente jetzt z. T. auch in: Bürger für freien Rundfunk e. V. (Hrsg.), Der Vertrag, 1979. – Am 12. 2. 1979 hat auch der Landesverband Hamburg der FDP einen Vertragsentwurf vorgelegt, abgedr. MP 1979, S. 96 ff. Letzterer Entwurf konnte hier nicht mehr berücksichtigt werden. Wo im folg. von dem Hamburger Entwurf die Rede ist, ist damit der Senatsentwurf gemeint.

⁵ Siehe KuR Nr. 68 vom 6. 9. 1978, S. 5; ebd. Nr. 85 (Fußn. 4), S. 8; ebd. Nr. 86 vom 8. 11. 1978, S. 10. Ferner *H. Schmidt*, KuR Nr. 67 vom 2. 9. 1978, S. 1 f. Vgl. die Betonung in § 3 III des Kieler Entwurfs: Der NDR erfüllt seine Aufgabe „unter Mitwirkung der bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen . . . in öffentlicher Verantwortung“. Ähnlich § 2 II des Hamburger Entwurfs: „staatsfrei und unter Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Kräfte“. Näher im Kieler Entwurf programmrechtlich §§ 6 I 1 Nr. 1, 18; organisationsrechtlich § 20, insbes. I Nr. 3 i. V. m. III und IV, § 30 II Nrn. 1 und 2. Im Hamburger Entwurf programmrechtlich § 4 II 1; organisationsrechtlich § 13, insbes. II lit. a) und c), i. V. m. §§ 14 I und II, 16. An letzterer Stelle Annäherungen an das vom OVG Lüneburg anvisierte Benennungsverfahren.

handelten (verfahrensmäßig komplexen) rechtstechnischen Details und Nuancen der Berücksichtigung einer ständischen Komponente *de lege lata* gehen, und auch nicht in erster Linie um die diesbezüglichen im NDR-Bereich bisher in der Diskussion befindlichen Alternativen *de lege ferenda*. Im Vordergrund wird vielmehr die Art und Weise der *verfassungsrechtlichen Herleitung* des kirchlichen Beteiligungsanspruchs auf dem Boden des Art. 5 I GG⁶ stehen. Was den kommunikationsrechtlich-grundrechtsdogmatischen Ausgangspunkt der Argumentation des OVG betrifft, so ist hier besondere Aufmerksamkeit angezeigt. Wenn dieses Fundament schwach ist, mag das Argumentationsgebäude im übrigen dennoch Bestand haben, das Urteil mag im Ergebnis einleuchtend erscheinen. Es kann dann aber unvorhergesehene Nebenwirkungen haben, auch Fernwirkungen über die norddeutsche Szene hinaus. Es kann Dritte in rundfunkpolitischen Positionen bestärken, welche sich von derjenigen der Klägerin durchaus unterscheiden. Es kann gruppenzentrierten und sodann auch presserechtstypisch-verlegerzentrierten Grundrechtsdoktrinen den Weg in die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Rundfunkrecht bahnen. Das wären verfassungsrechtliche Auslösungs- und Umschwungseffekte, die schließlich eine Totalrevision des geltenden einfachen Rundfunkrechts nach sich ziehen könnten.

Das OVG geht zugunsten der Klägerin von einem „Eigeninteresse“ der „relevanten Gruppen“ daran aus, sich „mit den von ihnen jeweils vertretenen Zielvorstellungen, politischen, wirtschaftlichen, religiösen, weltanschaulichen oder sonstigen Tendenzen und Meinungen innerhalb der Rundfunkorganisation zu artikulieren, also den von ihnen verfolgten Anliegen innerhalb des pluralistischen Organisationsgefüges und damit letztlich auch im Rahmen der Sendungen angemessene Geltung zu verschaffen“; dieses Interesse sei durch Art. 5 I 2 GG sanktioniert und müsse die Zuerkennung eines subjektiv-öffentlichen „Rechts auf Beteiligung“ zur Folge haben⁷. Damit wird das Petitum der Klägerin im *Ergebnis* richtig getroffen. Die *Motivationen* der Klage indes reichen weiter: Sie gelten der Beibehaltung oder Wiederherstellung der institutionellen und

⁶ Alle Beteiligten gehen bisher davon aus, daß auf der verfassungsrechtlichen Ebene Art. 5 I den Hauptschauplatz der Auseinandersetzungen darstellen müsse. Sonstige evtl. einschlägige Verfassungsbestimmungen, insbes. die *religionsrechtlichen* des Art. 4 I und II und des Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 III 1 WRV, werden eher nur beiläufig erwähnt. Der Sache nach spielt allerdings hier, wie sich noch zeigen wird, Art. 4 bzw. Art. 140 GG eine besondere Rolle. Im folg. wird die religionsrechtliche Seite des Themas von Art. 5 I 2 GG aus mit ins Auge gefaßt, die Grundrechtsproblematik wird jedoch in dieser Richtung nicht in extenso erörtert. Dafür sei verwiesen auf *Stock, ZevKR 20 (1975), S. 256 ff., bes. S. 297 ff. i. V. m. S. 277 ff.*

⁷ Unter II. 4.

funktionellen Integrität der Rundfunkanstalt im ganzen, einschließlich des spezifischen „Wahrheits“-Bezugs und des entsprechenden sog. Tendenzverbots auf „Gesamtprogramm“-Ebene⁸. Das entsprechende publizistisch-praktische Wert- und Autonomieproblem kommt in dem Urteil nur verkürzt ins Blickfeld. Mit der Zurückführung eines Beteiligungsanspruchs auf ein kirchliches Tendenzinteresse berührt das Gericht andererseits auch von Dritten verfochtene, von der Klägerin hingegen gemiedene, den anspruchsvollen „Gesamt“-Charakter des bisherigen Rundfunkwesens verfehlende *Gruppenrundfunkkonzepte*⁹. In dem Rechtsstreit

⁸ Vgl. die Richtpunkte „nur der Wahrheit verpflichtet“, „nicht einseitig...“ in § 4 II NDR-Vertrag, ähnlich in § 4 I 1, II 2 des Hamburger Entwurfs; zur Problemlage *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 113 ff. Die genannten Richtpunkte auch in § 6 I 1 und 2 Nr. 2 des Kieler Entwurfs, dort jedoch in anderer, tendenznäherer Ambiance. Bedenken daraufhin bei *Neuffer*, MP 1978, S. 672 ff.; *ders.* (Interview), KuR Nr. 65 vom 26. 8. 1978, S. 1 ff.; *ders./Rathke* (Interview), Der Spiegel Nr. 38 vom 18. 9. 1978, S. 41 ff. Zuletzt *ders.*, SZ Nr. 224 vom 29. 9. 1978, S. 13: für die Verankerung eines ausdrücklichen „Tendenzverbots“; der Rundfunk habe „im Vollzug des individuellen Grundrechts auf Meinungsfreiheit die Funktion, ein offenes Forum und ein Faktor des Meinungswettstreits zu sein“. Siehe auch *v. Sell*, in: ARD Jahrbuch 78 (Fußn. 3), S. 23 (26 f.): (negative) „Tendenzfreiheit“, „Allseitigkeit“, „Allgemeinbezogenheit“, „Engagement für Wahrheit und Pluralität“. Ausf. jüngst *ders.*, MP 1978, S. 689 (691 ff.): „Öffnung eines Podiums für Interessierte und Betroffene“; der Rundfunk sei „nicht der beliebige Tummelplatz für Auftritte, Präsentationen und Selbstdarstellungen und in diesem Sinne nicht Forum“, sondern ihm falle „treuhänderisch für die Bürger... die Aufgabe zu, unter Wahrung des Gesichtspunkts der Pluralität das Relevante... auszuwählen“, wobei „auch die Begegnung des Zuschauers und Zuhörers mit nicht repräsentativen, gleichwohl relevanten Meinungen und Situationen stattfinden“ müsse. Näher hierzu *Stock*, RuF 1977, S. 17 ff. m. w. N. Das OVG Lüneburg findet in diese avancierteren Diskussionen über den Programmauftrag nicht den Einstieg. In unbehelflicher Weise spricht es einerseits, wie zitiert, von einem Tendenz-„Geltungs“-Anspruch der Verbände, andererseits auch von einer „Gesamttendenz des Senders“ (unter II. 3.).

⁹ Vgl. bes. *Geiger*, ZVZV 1969, S. 1351 ff.; *ders.*, epd-Dokumentation Nr. 19/73, S. 13 ff.; *ders.*, AfP 1977, S. 256 ff., überarbeitet auch in: *ders.* u. a., Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, 1978, S. 11 ff. Eine fatale Alternative sodann bei *Lücke*, JZ 1977, S. 41 ff.: Nicht die Rundfunkanstalten, sondern die „bedeutsamen... Gruppen“ seien nach dem Grundgesetz „Träger“ = Subjekt der Rundfunkfreiheit. Ergänzend *ders.*, DVBl. 1977, S. 978 ff. („Gruppengrundrecht“); *ders.*, Die Verwaltung 1977, S. 83 ff. *Lücke* spricht noch von einer „Gesamthandsgemeinschaft“ der Gruppen und will dadurch dem Zerfall des „Gesamtprogramms“ in je separate Tendenzprogramme steuern. Er vernachlässigt aber – nicht grundsätzlich anders als *Geiger* – „Allseitigkeit“ und „Wahrheit“. Deshalb riskiert er die bloße „Bruchteilsgemeinschaft“ nach Art der *Geigerschen* Vorstellungen: „die Auffassungen der... gesellschaftlichen Gruppen wiedergeben und anschaulich machen“ – so *Geiger*, nach KuR Nr. 78 vom 11. 10. 1978, S. 6 f. Verwandt die Anbindungsbestrebungen, die bei dem Kieler Planspiel vom Nov. 1977 hervorgetreten sind, siehe KuR Nr. 89/90 vom 19. 11. 1977, S. 9, und ebd. Nr. 91 vom 23. 11. 1977, S. 8 f. (*Kewenig, H. H. Klein*). Auch schon *Ossenbühl*, DÖV 1977, S. 381 (387 f.). Nun auch *Scheuner*, KuR Nr. 5 vom 18. 1. 1978, S. 1 (5 f.).

überlagern und überschneiden sich in unübersichtlicher Weise höchst verschiedenartige Versionen der Rundfunkfreiheit. Art. 5 I 2 GG bietet sich hier in einem Ambivalenz- und Gärungszustand dar, in dem sich ein bedenkliches Defizit offenbart: ein typologisches Defizit, nämlich ein Mangel an Verständnis für das, was den bestehenden sog. *Integrationsrundfunk* von sog. *Koordinationsrundfunk* unterscheidet¹⁰. Gegenwärtig zeichnet sich ein erstes Koordinationsrundfunkprojekt ab¹¹ – ein Projekt, welches dann zum Vorläufer eines marktwirtschaftlich orientierten schlichten *Privatrundfunks* werden könnte¹². Diejenigen, die derartige

¹⁰ Zur älteren Begrifflichkeit etwa *Krause-Ablaß*, RuF 1962, S. 113 (114), mit der Unterscheidung von „Interessenkoordination“ („anteilig“) und „Interessenintegration“ („gemeinsam“). Was allerdings bei Integration das Gemeinsame ist und wie es zustande gebracht werden soll, vor allem: welches dabei der *journalistische* Beitrag sein soll – das hat *Krause-Ablaß* szt. nicht aufhellen können. So auch seither: Bis heute wird der eben in Fußn. 8 angedeutete mittlere Standard bald über-, bald unterboten. Nach BVerfGE 31, S. 314 LS 1 „erfüllen“ die Rundfunkanstalten sogar „eine integrierende Funktion für das Staatsganze“. Dieser Passus war kürzlich Gegenstand einer Artikelserie, die einige Tiefen und Untiefen des rundfunkspezifischen Integrationsbegriffs sichtbar werden ließ: *Forster*, Funk-Korrespondenz Nr. 6 vom 1. 2. 1978, S. 1 f.; *I. Hermann*, ebd. Nr. 9 vom 1. 3. 1978, S. 1 f., sowie *Gorschenek*, dort S. 2 f.; *Schwarzkopf*, ebd. Nr. 11–12 vom 17. 3. 1978, S. 1 f.; *Lehner*, ebd. Nr. 14 vom 6. 4. 1978, S. 1 f., sowie *Albus*, dort S. 2 f. Zuletzt v. *Hase*, ebd. Nr. 30 vom 26. 7. 1978, S. 1 f.: „Verzicht auf alles, was die Zerstückelung und Zersplitterung fördert, was nur zu halben Wahrheiten und geteilten Meinungen führt“. Ausf. auch *ders.*, KuR Nr. 67 vom 31. 8. 1977, S. 1 ff., in der Richtung auf inhaltliche Vorgaben, wie sie jetzt in dem Kieler Entwurf (§§ 5, 6, 9) massiert auftreten. Einleuchtend demgegenüber bes. *Hermann*, aaO. *Schwarzkopf* weist in diesem Zusammenhang mit Recht auf *Smend* hin, vgl. *Stock*, Medien Heft 1 (1977), S. 29 f. Fußn. 57 und 61.

¹¹ Es handelt sich um das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Mannheim. Vgl. den von der Mainzer Staatskanzlei vorgelegten Entwurf eines Staatsvertrags zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (Stand: 5. 5. 1978), abgedr. MP 1978, S. 380 ff.; erläuternd *Schreckenberger*, Medien Spiegel des Instituts der dt. Wirtschaft Nr. 24 vom 12. 6. 1978, S. 7 ff. Siehe auch *Geiger*, Rheinischer Merkur Nr. 21 vom 26. 5. 1978, S. 13; dazu *Stock*, KuR Nr. 43 vom 10. 6. 1978, S. 3 ff. Skeptisch etwa *Bausch*, MP 1978, S. 325 (327 ff.); *Hilf*, ebd. S. 338 (340 ff.); *B.-P. Lange*, Medium 1978, Heft 7, S. 6 f. In den beiden Ländern kündigen sich nunmehr umfassende parl. Erörterungen des Vorhabens an: Große Anfrage der Fraktion der SPD, LT Rh.-Pf., LT-Drucks. 8/3579, und Antwort des Chefs der Staatskanzlei, LT-Drucks. 8/3714, abgedr. MP 1979, S. 29 ff. Eine entspr. Große Anfrage hat am 20. 2. 1979 auch die SPD-Fraktion im LT B.-W. eingebracht, vgl. KuR Nr. 14 vom 21. 2. 1979, S. 8. Die dortige CDU-Fraktion hat am 8. 2. 1979 eine öff. Anhörung über das Vorhaben durchgeführt. Siehe MP 1979, S. 53 ff. (Bericht) und KuR Nr. 16 vom 28. 2. 1979, S. 1 ff. (Dokumentation), etwa *Geiger*: „allen Gruppen, die es wünschen, die öffentliche Verbreitung von Fernsehdarbietungen ... überlassen“ (S. 8).

¹² Das Modell Ludwigshafen/Mannheim scheint auf eine „relevanz“-theoretisch nicht weiter begründete Kombination von Verbands- und privatem Verlegerrundfunk hinauszulaufen (wobei das Autonomieproblem so oder so als Rechtsproblem gegenstandslos werden würde). Instruktiv *Rudolf/Meng*, Recht-

Veränderungen befürworten, pflegen das Grundgesetz zu unterschätzen. Art. 5 I 2 GG ist auf eine integrationsrechtlich konsolidierte Rundfunkfreiheit nach Art der bisherigen Rundfunkverfassung angelegt und will damit auf ein neuartiges Kommunikationsgrundrecht hinaus: auf Rundfunkfreiheit als *publizistische Vermittlungs-*, als selbständige *Medienfreiheit*¹³. Eine solche Medienfreiheit läßt sich als bloße (positive) Gruppen- bzw. individuelle Tendenzfreiheit nicht zulänglich umschreiben. „Allseitigkeit“ und „Wahrheit“ – das ist schon der Kategorie nach et-

liche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen, hrsg. von der Zentralstelle Medien der Dt. Bischofskonferenz, 1978. Im Verlegerbereich wird als Fernziel gelegentlich „das einzig verfassungsmäßige und vernünftige Funkwesen, nämlich das private“, genannt; so v. Loewenstern, Die Welt Nr. 162 vom 15. 7. 1977, S. 6, wohl die *Ersetzung* der bisherigen Anstalten bezweckend. Differenzierter, wenngleich ebenfalls drängend, etwa Ratzke, FAZ Nr. 251 vom 11. 11. 1978, S. 10. Parallel dazu H. H. Klein, AfP 1977, S. 264 f., und jetzt ausf. *ders.*, Die Rundfunkfreiheit, 1978. Ferner Sturm, in: Ratzke (Hrsg.), Die Bildschirmzeitung, 1977, S. 94 ff.; Rath, AfP 1978, S. 68 ff.; v. Pestalozza, ZRP 1979, S. 25 ff. An den Maximen des ersten Fernsehurteils hatte hingegen noch unbeirrt festgehalten BVerwGE 39, S. 159 ff.; dazu Scholz, JuS 1974, S. 299 ff., und weitergehend D. Merten, in: Kunst u. a. (Hrsg.), Evang. Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 1537 ff. m. w. N. Die Kirchenklage könnte für das BVerwG Anlaß sein, seine 1971 getroffenen Feststellungen über Art. 5 I 2 GG zu aktualisieren. Im Ergebnis unnachgiebig kürzlich auch noch BayVerfGH VGHE n. F. 30, S. 78 ff. = RuF 1977, S. 274 ff. = AfP 1977, S. 334 ff., dazu Scheuner, ebd. S. 367 ff. Desgleichen OVG Münster DVBl. 1977, S. 207 ff. = AfP 1977, S. 289 ff., dagegen Kull, ebd. S. 251 ff. Die älteren Argumente zugunsten des öffentlich-rechtlichen Systems szt. ausf. bei Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetz, 1974, S. 201 ff., dazu Stock, AöR 103 (1978), S. 255 ff. m. w. N. Jüngst wieder Stammler, AfP 1978, S. 123 ff.; ergänzend B.-P. Lange, in: Paetzold (Hrsg.), Kabel-Kommunikation, 1978, S. 17 ff. (dort auch weitere Beiträge). Eher zurückhaltend Lerche, zuletzt in: Krautscheidt/Marré (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 13, 1978, S. 89 (102 ff.); anders Isensee, ebd. S. 133 ff., und Kewenig, ebd. S. 130 f.

¹³ Siehe Stock, ZevKR 20 (1975), S. 289 ff.; *ders.*, RuF 1977, S. 9 ff.; *ders.*, Medien Heft 1 (1977), S. 10. Zum Teil Ähnliches jetzt auch bei Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, 1978, S. 156 ff., 167 ff., 186 ff. u. ö. Es geht hier insbes. um die Unterscheidung und mediengerechte Zuordnung von Art. 5 I 2 und ebd. Satz 1 GG. Die grundrechtsdogmatische Inkonsistenz der üblichen Konstruktionsweisen ist zuletzt in aller Breite zutage getreten in der Monographie von Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Dtd., 1975. Herrmann zieht für „alle Formen der Meinungsäußerung einschließlich ihrer rundfunkmäßigen Verbreitung“ neben Art. 5 I 2 zugleich ebd. Satz 1 heran, vgl. aaO S. 59 ff., 82, 94, 119 u. ö. Von Satz 1 aus wird dabei eine gewisse Sogwirkung zugunsten von „Rundfunkunternehmerfreiheit“ spürbar, aaO S. 117 ff., 338 ff., 388 ff. Herrmanns subjektivrechtlich-bürgerrechtlicher Ansatz läßt immer wieder ein außenpluralistisch-privatwirtschaftliches Wettbewerbsmodell am Horizont aufsteigen, wie es sich seither zumal in den Arbeiten Kleins ausgeprägt hat. Der „Rundfunk selbst“ – „Wer ist das?“ S. 368 Fußn. 3. Diese Schicksalsfrage vermag Herrmann nicht in überzeugender Weise zu beantworten. Aber auch Jarass ist in diesem entscheidenden Punkt noch nicht zu adäquaten Befunden gelangt. Darauf wird zurückzukommen sein.

was anderes als ein wie auch immer beschaffenes bloßes Tendenzen-Ensemble (mit oder ohne das koordinationsrechtliche Dach). Und es ist gerade auch dieses aliud, auf dessen Beibehaltung oder Wiederherstellung die Kirchenklage gerichtet ist.

Die folgenden Überlegungen gehen demzufolge von den kirchlichen Motivationen in ihrer Gesamtheit aus, auch soweit es sich dabei um die Gewährleistung eines wohlverstandenen Integrationsprinzips handelt (II.). Unter letzterem Aspekt wird sodann die rundfunkrechtliche Umsetzung dieser Ausgangsmotivationen analysiert (III.). Der Gang der kirchlichen Herleitungen und ihrer richterlichen Rezeption wird im einzelnen nachgezeichnet und auf immanente Folgerichtigkeit überprüft. Die gewisse Kargheit, die dem zweitinstanzlichen Zwischenergebnis anhaftet, beruht, wie sich zeigen wird, darauf, daß man auf eine verengte Lesart des kirchlichen „Eigeninteresses“ abhebt und nicht Gelegenheit nimmt, dieses „Eigeninteresse“ zu den Essentialien des Integrationsrundfunks von innen heraus in Beziehung zu setzen. Daraufhin läuft man Gefahr, mit einer Verbandsfreiheit als Tendenzrundfunkfreiheit zu arbeiten, welche sich innerhalb des Integrationssystem als ein Fremdkörper erweisen könnte. Sie könnte dort – *entgegen* den Ausgangsmotivationen und ohne daß man das sieht und will – gewissermaßen das Trojanische Pferd des Koordinationsrundfunks darstellen. Das ist Anlaß genug, schließlich noch Erwägungen über eine denkbare weiterentwickelte, vollere Variante des „Eigeninteresses“ anzustellen (IV.).

II. Die kirchliche Absicht: „Engagement ohne Eigennutz“, Engagement „im Interesse der Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“

Nach Vorgesprächen, an denen sich auch die katholische Seite beteiligt hatte¹⁴, hatte die Rechtsvorgängerin der Klägerin, die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schleswig-Holstein, Anfang 1976 im Auftrag aller (szt. noch nicht vereinigten¹⁵) nordelbischen Kirchen vor dem VG Schles-

¹⁴ Vgl. KuR Nr. 42 vom 29. 5. 1976, S. 4. In diesem Zusammenhang hatte *Kewenig* den Bischöfl. Generalvikariaten Osnabrück und Hildesheim sowie dem Bischöfl. Münsterschen Offizialat in Vechta ein Rechtsgutachten erstattet: Zur Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kollegialorgane des Norddt. Rundfunks, Hekt. Osnabrück 1974. Jetzt auch in Buchform: *Ders.*, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, 1978, S. 13 ff. Einschlägig ferner *Forster*, in: Essener Gespräche (Fußn. 12), S. 11 ff., zur NDR-Konstellation S. 12, 18. Für ein eigenes kirchliches Entsendungsrecht mit Verfassungsrang wohl *Lerche* (mit Hinweis auf Art. 111 a II 4 BayVerf.) und *Scheuner*, ebd. S. 39. Eher zögernd *Mikat*, ebd. S. 37, 49; wohl auch *D. Lorenz*, ebd. S. 81. Regelungsübersicht de lege lata bei *Holzamer*, ebd. S. 55 (56 f.).

¹⁵ Vgl. *Blaschke*, ZevKR 22 (1977), S. 254 ff.

wig Klage erhoben. Die Kirchenklage fußt auf einem durch das Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten *Starcks*, des Prozeßbevollmächtigten der Klägerin bzw. ihrer Rechtsvorgängerin¹⁶. Die mit der Klage verfolgte Absicht hatte der Präsident¹ des Landeskirchenamts Kiel wie folgt erläutert: „Wir wollen keinen Machtanspruch geltend machen, es geht nicht um einen Rundfunkratsitz der Kirche.“¹⁷ Das war innerhalb der evangelischen Publizistik dahin interpretiert worden, „daß die Kirche im Rundfunkrat ... nicht ihre Eigeninteressen vertreten will, sondern die Interessen der Allgemeinheit: Es geht um die Trennung von ‚Herrschaft‘ und ‚Kritik‘, es geht um die vom Bundesverfassungsgericht verlangte ‚Staatsferne‘ des Rundfunks“¹⁸. Damit korrespondiert ein unter protestantischen Medienexperten häufig begegnendes Verständnis des Verhältnisses von Kirche und Rundfunk: Es sei ein Spezifikum der Kirche, „daß sie eine legitime Interessenvertretung durch eine notwendige Stellvertretung überbietet“, nämlich durch „Stellvertretung“ „für die Gesamtgesellschaft“¹⁹, auch „für die Interessen derer, die über keinerlei Macht verfügen“²⁰. Dieser Ansatz richtet sich u. a. gegen wahrgenommene parteipolitische, parteienstaatlich in die Rundfunkverfassung vermittelte Vermachtungserscheinungen. Er geht demgegenüber von der Verbandsebene aus und ist dabei auf „*Engagement ohne Eigennutz*“²¹ angelegt. Er bezweckt „anwaltschaftliche Kontrolle“²², wobei der Rundfunk auch „dem Belieben gesellschaftlicher

¹⁶ *Starck*, in: Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik (im folg.: GEP) (Hrsg.), *Herrschaft und Kritik* (Medium-Dokumentation, Bd. 5), 1974, S. 15 ff. Vorher schon *ders.*, KuR Nr. 38 vom 7. 10. 1970, S. 1 ff.; *ders.*, ZRP 1970, S. 217 ff., auch in: *Langenbucher* (Hrsg.), *Zur Theorie der politischen Kommunikation*, 1974, S. 273 ff.; *ders.*, *Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem*, 1973, gekürzt auch in: *Evang. Konferenz für Kommunikation* (Hrsg.), *Wie geduldig ist Medienpapier?* (Medium-Dokumentation, Bd. 4), 1973, S. 109 ff. *Starcks* Lehre von der „*vergesellschafteten*“ Rundfunkfreiheit zuletzt in seiner Abhandlung in: *ders.* (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, 2. Bd., 1976, S. 480 (488 ff.). Dazu allg. *ders.*, *Freiheit und Organisation*, 1976.

¹⁷ *H. Göldner*, nach KuR Nr. 42 (Fußn. 14), S. 4.

¹⁸ *Hymmen*, KuR Nr. 43 vom 2. 6. 1976, S. 1, dort im folg. Zitate aus der Klagebegründung. Siehe auch *Hall*, KuR Nr. 72 vom 15. 9. 1976, S. 1 f.

¹⁹ Vgl. *Geisendörfer*, in: *Evang. Konferenz für Kommunikation* (Hrsg.), *Rundfunk als machtfreier Raum* (Medium-Dokumentation, Bd. 1), 1972, S. 9 (11), auch in: *Freiheit des Rundfunks* (epd-Dokumentation, Bd. 11), 1974, S. 131 (133 f.), und in: *Ders.*, *Für die Freiheit der Publizistik*, 1978, S. 105 (108).

²⁰ Vgl. *Geisendörfer*, in: *Evang. Staatslexikon* (Fußn. 12), Sp. 2227 (2228). Ausf. ferner *ders.*, *Evang. Kommentare* 1975, S. 479 ff.; *ders.*, *Für die Freiheit der Publizistik*, S. 94 ff., 122 ff. Zu diesem Ansatz *Stock*, *ZevKR* 20 (1975), S. 261 f., 266 ff., 295 ff.

²¹ *Geisendörfer* (Fußn. 19); *ders.*, in *Evang. Staatslexikon* (Fußn. 20).

²² Vgl. die Stellungnahme des Hauptausschusses Hörfunk/Fernsehen im GEP, in: *Herrschaft und Kritik* (Fußn. 16), S. 9 (13), unter Anknüpfung an das ebd. S. 78 ff. abgedr. Gutachten *Langenbuchers*. Siehe auch *Langenbucher/Mahle*,

Mächte entzogen“ bleiben soll²³. Demzufolge betonte die Klägerin angesichts ihres Erfolgs in der Berufungsinstanz von neuem, sie habe nicht im eigenen Interesse geklagt, sondern „im Interesse der Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“²⁴. Der „anwaltschaftliche“ Ansatz war anlässlich der Kirchenklage teils auf Zustimmung²⁵, teils aber auch auf Skepsis²⁶ gestoßen. Zwiespältig fiel auch wieder das erste Echo des Berufungsurteils aus²⁷.

Publizistik 1973, S. 322 ff. Für „advokatorische Funktionen“ der Kirchen zuletzt N. Schneider, in: Essener Gespräche (Fußn. 12), S. 70. „Etwas erschrocken“ hierüber Forster, ebd. S. 73. Siehe auch die Nuancen bei Scheuner, ebd. S. 75 f., Niemeyer, ebd. S. 79, und Roepke, ebd. S. 83 f.

²³ Starck, in: Herrschaft und Kritik (Fußn. 16), S. 19. Vgl. auch die Stellungnahme des Hauptausschusses Hörfunk/Fernsehen im GEP zu einer Neuordnung des Rundfunkwesens im norddt. Raum, KuR Nr. 81 vom 21. 10. 1978, S. 1 f. Ferner die Stellungnahme der norddt. evang. Landeskirchen zur Neuordnung des NDR, KuR Nr. 13 vom 17. 2. 1979, S. 1 f. Neben Verbandsmacht ist auch im NDR-Bereich Verlegereinfluß als weitere denkbare Variante einer Anbindung in Rechnung zu stellen. Stoltenberg zielt mit der Kündigung des NDR-Vertrags auch auf die Beseitigung des Monopols nach § 3 I des Vertrags ab. Er will dadurch die Beteiligung „vor allem der Zeitungsverleger“ am Kabelfernsehen ermöglichen und hat dabei „insbesondere die Regional- und Heimatpresse“ im Auge. Siehe Stock, Medien Heft 1 (1977), S. 11 f. Die Gegenperspektive der SPD-Fraktion im schl.-holst. Landtag erläutert Börnsen, ebd. S. 81 ff.; dazu allg. ders., Funk-Report Nr. 21/78 vom 13. 10. 1978, S. 9 f., und ders., MP 1978, S. 779 ff. Die SPD-Fraktion möchte (nach dem Vorbild des Art. 111 a II 1 BayVerf.) einen Vorbehalt „öffentlich-rechtlicher Trägerschaft“ in der Landessatzung verankern: Art. 8 II laut Gesetzentwurf LT-Drucks. 8/1883, erste Lesung Plenarprot. 8/78 vom 31. 1. 1979. In ihrem Engagement für das bisherige Rundfunksystem sieht sich die SPD mit den Landeskirchen einig, vgl. Matthiesen, KuR Nr. 15 vom 24. 2. 1979, S. 7 f.

²⁴ Nach KuR Nr. 67 (Fußn. 5), S. 6.

²⁵ Vgl. KuR Nr. 54 vom 10. 7. 1976, S. 5, über ein auf Einladung des Landeskirchenamts Kiel zustande gekommenes Informationsgespräch mit Vertretern zahlreicher dritter Verbände.

²⁶ Skeptisch bes. Börnsen, vgl. dessen Zuschrift in Medium 1976, Heft 8, S. 37, gegen N. Schneider, ebd. Heft 7, S. 3. Siehe auch KuR Nr. 62/63 vom 14. 8. 1976, S. 7, und Nr. 73 vom 18. 9. 1976, S. 8. Börnsen, der zu den auf Grund der angefochtenen Wahl von 1975 in den NDR-Rundfunkrat gelangten Abgeordneten gehört, geht seinerseits von einer weniger skeptischen Einschätzung der möglichen mediengerechten Funktion politischer Parteien aus als die kirchliche Seite. Über „Bürgernähe“ insoweit auch ders., RuF 1978, S. 24 ff. Hier gibt es Affinitäten zu der 1978 entstandenen Initiative „Bürger für freien Rundfunk“, vgl. deren erste Erklärung KuR Nr. 28 vom 12. 4. 1978, S. 4, auch in: Der Vertrag (Fußn. 4), S. 19. Überregional ist im übrigen der Stellenwert der Parteien in der Rundfunkverfassung bekanntlich nicht weniger strittig als derjenige der Verbände. Eine besondere „politische Sachkompetenz“ der Parteien betont z. B. Rau, KuR Nr. 44 vom 5. 6. 1976, S. 2 ff., mit Hinweisen auf die Gefahr „ständestaatlicher Versäulungen“. Dazu ferner Sontheimer, Publizistik 1969, S. 154 ff.; ders., in: Rundfunk als machtfreier Raum (Fußn. 19), S. 97 ff.; ders., in: Herrschaft und Kritik (Fußn. 16), S. 48 ff.; ders., in: Heygster/Maseberg (Hrsg.), Kreativität und Verantwortung (Fernseh-Kritik, Bd. VII), 1975, S. 15 ff.; ders., in: Brüssau u. a. (Hrsg.), Fernsehen, 1976, S. 162 ff. Zu aktuellen Nuancen Meyn, Die Neue Gesellschaft 1978, S. 970 ff. um externen Zusammenhang Ossenbühl,

III. Das Dilemma der subjektivrechtlichen Anknüpfung von „Engagement ohne Eigennutz“

Das OVG Lüneburg billigt der Klägerin, wie erwähnt, ein verfassungsrechtlich und staatsvertraglich-einfachgesetzlich (durch § 8 NDR-Vertrag in verfassungskonformer Auslegung) subjektiviertes „Eigeninteresse“ an der begehrten Nominierungsgelegenheit als Voraussetzung einer Wahlchance bei den Rundfunkratswahlen zu. Damit mag das zusammenstimmen, was von kirchlicher Seite als „legitime Interessenvertretung“ bezeichnet und *auch* in Anspruch genommen wird. Wie steht es nun aber mit den eben berührten weiterreichenden Motivationen? Findet die Klägerin auch mit ihnen Gehör? Nach dem Urteil scheint das nicht in vollem Umfang der Fall zu sein. Das Gericht kennt zwar auch ein „Interesse der Allgemeinheit“ an der organisationsrechtlichen Beteiligung „relevanter Gruppen“: Gruppenbeteiligung als Behelf zur Wahrung der gebotenen „Staatsfreiheit“, das Interesse an „Staatsfreiheit“ als (mit dem gruppenspezifischen „Eigeninteresse“ parallellaufendes) öffentliches Interesse²⁸. Dieser von der Klägerin mit großem Nachdruck ins Spiel gebrachte Gesichtspunkt soll aber, für sich gesehen, nicht geeignet sein, der Klage zum Erfolg zu verhelfen. Das juristische Nadelöhr, das es hier zu passieren galt, war ein prozeß- und ein materiellrechtliches: Es ging um den Begriff der eigenen „Rechte“, zunächst im Sinn des § 42 II und sodann in dem des § 113 I 1 VwGO²⁹. An dieser Engstelle kann nach dem Gericht nur

Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, 1975; Breuer, Die Verwaltung 1977, S. 3 (13 ff.); Rudolf, ZRP 1977, S. 213 (216 f.). Ein empirischer Ansatz findet sich bei Fritz, Massenmedium Rundfunk – Die rechtliche Stellung der Rundfunkräte und ihre tatsächliche Einflußnahme auf die Programmgestaltung, Jur. Diss. Frankfurt a. M. 1977. Weiterführende Gesichtspunkte bei Hendrik Schmidt, Zur Problematik von Mitbestimmung und öffentlicher Kontrolle im Rundfunk, Phil. Diss. FU Berlin 1976, S. 132 ff., 169 ff.

²⁷ Ablehnend erneut Börnsen, vgl. KuR Nr. 67 (Fußn. 5), S. 7. Gegen ihn Roepke, KuR Nr. 68 (Fußn. 5), S. 5. Begrüßt wurde das Urteil auch von kath. Seite, vgl. Siegel, Funk-Korrespondenz Nr. 36–37 vom 6. 9. 1978, S. 5: Die Klägerin habe diesen Prozeß „stellvertretend für die Katholische Kirche und alle anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen angestrengt“ und damit eine „bedeutende Weichenstellung“ auch im Hinblick auf eine Neufassung des NDR-Vertrags bewirkt; der Kieler Entwurf verbessere die Stellung der Gruppen bereits ganz im Sinne des Urteils.

²⁸ Unter II. 4.

²⁹ Der Klageantrag (Hauptantrag) ging dahin, die Wahl vom 26. 5. 1975 aufzuheben. Im Berufungsverfahren bezog die Klägerin die Wahl vom 8. 3. 1978 in den Antrag ein. Sie legte u. a. dar, der wählende Landtag werde nicht als Verfassungsorgan, sondern als Behörde tätig; somit lägen die Voraussetzungen eines Verwaltungsakts vor, und die Klage sei mit dem Hauptantrag als Anfechtungsklage zulässig (§ 42 I VwGO). Folge man dem nicht, so handele es sich

Durchlaß finden, was sich als „Eigeninteresse“ ausweist. Gewisse altruistische Nebenzwecke werden zugelassen, soweit sie unter dem Schutzmantel eines entsprechenden Verbandsanspruchs mitauftreten. Ein öffentliches Interesse hingegen, welches ohne die ständische Patronage bleibt und gleichsam anonym daherkommt, wird als irrelevant ausgeschlossen. Um so mehr kommt es darauf an, was vom Gericht unter dem „Eigeninteresse“ des näheren verstanden und dergestalt als „Recht“ akkreditiert worden ist. Das Gericht zeigt sich hier durch Gesichtspunkte beeinflusst, wie sie namens der Klägerin von *Starck* vorgebracht worden waren.

1. Es hat den Anschein, als habe die Klägerin ein wie auch immer beschaffenes rechtsrelevantes „Eigeninteresse“ ursprünglich überhaupt nicht geltend machen wollen. Sie befand sich allerdings hinsichtlich der rechtlichen Umsetzung ihres grenzüberschreitenden Grundgedankens, besonders auch seiner positiven Seite (des medienethischen „Stellvertretungs“-Prinzips), von vornherein in erheblichen Schwierigkeiten.

a) *Starck* hatte ein auf die Durchsetzung von „Staatsferne“ auf dem Boden des bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems gerichtetes gerichtliches Vorgehen gesellschaftlicher Verbände ursprünglich für aussichtslos gehalten. Ihm war und ist es um den Fortbestand der bisherigen binnenpluralistisch-integrationsrechtlichen *Vergesellschaftung* des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu tun, bezogen auf jene zwischen privater Macht und staatlicher Herrschaft zu suchende Öffentlichkeits-

um eine atypische Klageart, auf die die Bestimmungen der VwGO über die Anfechtungsklage analog anwendbar seien. (Ich stütze mich hier und im folg. auf Klageschrift und Berufungsbegründung, die mir von Herrn Kollegen *Starck* freundlicherweise zugänglich gemacht worden sind.) Daran knüpfte das VG Schleswig in seinem Urteil vom 10. 9. 1976 – 2 A 122/76 – (unveröff.) an. Es ließ offen, ob die Bestimmungen über die Anfechtungsklage unmittelbar oder nur sinngemäß anzuwenden seien; jedenfalls liege eine zulässige Klageart vor. Entsprechend verfuhr das VG dann auch bei § 42 II und bei § 113 I 1 VwGO (an dem – unmittelbar oder analog – es die Klage mangels eines „Rechts“ scheitern ließ, siehe weiter unten). Ähnlich das OVG Lüneburg: Die Wahlen seien Hoheitsakte eigener Art und könnten Gegenstand einer kassatorischen Gestaltungs-klage sein, wobei offenbleiben könne, ob ihnen die Eigenschaft von Verwaltungsakten beizulegen sei (unter II. 1.). Auch das OVG zieht sodann §§ 42 II/113 I 1 VwGO *unmittelbar oder analog* heran. Die Alternative läßt sich im Zusammenhang dieser Untersuchung vernachlässigen. Ich gehe auf den Analogiefall jeweils nicht zusätzlich ein.

Erwähnt sei im übrigen noch: Ein erstinstanzlicher *Hilfsantrag* ging dahin, festzustellen, daß die (Rechtsvorgängerin der) Klägerin das Recht habe, im NDR-Rundfunkrat unter den vom schl.-holst. Landtag gewählten Mitgliedern vertreten zu sein. (Das VG ließ auch diesen Antrag am Fehlen eines subjektiv-öffentlichen Rechts scheitern.) Weiter hilfsweise beantragte die Klägerin im Berufungsverfahren, festzustellen, daß die Wahlen rechtswidrig seien. Das OVG erkannte gemäß dem (umformulierten) *Hauptantrag*. Angesichts dessen wird im folg. auch darauf verzichtet, die erhobenen Befunde jeweils noch eigens auf § 43 I VwGO (Feststellungsinteresse, „Rechtsverhältnis“ usw.) zu übertragen.

dimension, die gern als „gesellschaftlich-öffentlich“ bezeichnet wird. Vergesellschaftung als Leitmotiv soll danach zweierlei besagen: Einerseits soll damit das Erfordernis kritischer „Distanz zum Staat“ zum Ausdruck gebracht werden, mit Blickrichtung u. a. auf Parteieneinfluß als mögliches Korruptierungsmoment. Andererseits soll damit „das Erlöschen eines subjektiven Rechts auf ‚Rundfunken‘“ bezeichnet werden, mit Blickrichtung auf (anstaltsexterne, ggf. aber auch -interne) einseitig dominierende Gruppentendenzen als mögliche Korruptierungsmomente³⁰. Wo nun aber derartige Freiheitsrechte – gewissermaßen als Gruppen- bzw. Kommerzrundfunkfreiheiten im Wartestand – „erloschen“ sind, kommen sie als verletzte „Rechte“ im Sinn der genannten Bestimmungen nicht in Frage. So hatte denn auch *Starck* 1970 – szt. im Hinblick auf das Rechtsinstitut der Verfassungsbeschwerde³¹ – gefolgert: Wenn eine „relevante Gruppe“, etwa eine Kirche, in einem Rundfunkrat nicht repräsentiert sei, dann sei dadurch nicht *ihr* Grundrecht aus Art. 5 GG verletzt, „sondern nur die dem Art. 5 nach dem Fernseh-Urteil innewohnende Organisationsnorm“. Eine „relevante Gruppe“ nehme, wenn sie Vertreter in einen Rundfunkrat schicke, keine eigenen Rechte wahr, sondern sie helfe nur, die Rundfunkfreiheit zu gewährleisten. Wollte man ihr zur Durchsetzung der aus Art. 5 GG herzuleitenden Organisationsprinzipien ein Beschwerde-

³⁰ Vgl. *Starck*, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz (Fußn. 16), S. 489. Näher zur verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit eines Gruppenrundfunks (Fußn. 9) zuletzt *Stammeler*, AfP 1978, S. 127 f., auch mit Hinweisen auf die Nähe des jetzt diskutierten Prototyps, des Projekts Ludwigshafen/Mannheim (Fußn. 11, 12), zum „Kommerzrundfunk“. Verkrustungen mehr korporativischer Art könnten demnach Begleiterscheinungen bzw. Vorstadien von Machtballungen darstellen, wie sie sich aus dem Versagen eines – sei es auch nur „ergänzend“ gemeinten und irgendwie nachregulierten – privatwirtschaftlich-rentabilitätsorientierten Konkurrenzprinzips ergeben könnten. Im Hinblick darauf hatte das BVerwG (unter Anlehnung an das BVerfG) 1971 festgestellt, Art. 5 I 2 GG diene „vor allem auch der öffentlichen Meinungsbildung u. a. durch Abwehr von Meinungsmonopolen“, BVerwGE 39, S. 163 f. Siehe auch *B.-P. Lange*, MP 1977, S. 61 ff.; *ders.*, Die Feder Heft 6/78, S. 5 f. Auch auf solche Gefährdungen wird sich *Starcks* Forderung zu beziehen haben, organisatorische und finanzielle Maßnahmen des Staats sollten „schützend, ermöglichend und kompensierend die tatsächlichen Voraussetzungen der Grundrechte umhegen“, aaO S. 483. Als einschlägiges Grundrecht bezieht *Starck* auch die Informationsfreiheit ein, ebd. S. 490; auch schon *ders.*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 15 (gegen einseitige Gruppenlenkung der Meinungsbildung).

³¹ Auch die Kirchenklage wird von einer Verfassungsbeschwerde begleitet. Die Rechtsvorgängerin der Klägerin hat Anfang 1976 vor dem BVerfG Beschwerde mit dem Antrag erhoben, den ersten Wahlbeschluß des Kieler Landtags wegen Verstoßes gegen Art. 4 und Art. 5 GG aufzuheben. Das BVerfG hat daraufhin mitgeteilt, es werde nicht vor Erschöpfung des Rechtswegs (§ 90 II 1 BVerfGG) entscheiden. Vgl. das Urteil des OVG Lüneburg, unter I. Zu gegebener Zeit wird sich dann auch das BVerfG vor ähnliche Probleme (Beschwerdebefugnis usw.) gestellt sehen wie jetzt das BVerwG.

recht einräumen, dann müßte dieses Recht jeder Staatsbürger haben; eine *Popularklage* solle aber gerade nicht möglich sein³².

b) Mit dieser „Erlöschens“-These und ihren Folgen hatte es dann alsbald auch die Kirchenklage zu tun. Auch ihr liegt die Annahme zugrunde, die medientechnischen und -finanzwirtschaftlichen Engpässe, die das BVerfG im ersten und auch noch im zweiten Fernsehurteil konstatiert hatte, bestünden auch fernerhin fort. Auch die Rechtsvorgängerin der Klägerin schloß sich der Behauptung, das Grundrecht der Rundfunkfreiheit beinhalte nunmehr ein Recht auf „die Veranstaltung von Rundfunk“³³, nicht an. Sie legte dar, in Anbetracht fortdauernder Knappheit der Grundrechtsvoraussetzungen lasse sie sich nach wie vor auf die Vergesellschaftung des Grundrechts ein; sie halte lediglich die Art und Weise der „Durchführung“ der Vergesellschaftung für verfassungswidrig. Ein verletzbares „Recht“ sei nun nicht nur denjenigen zuzusprechen, die eine Privatrundfunkfreiheit in Anspruch nähmen, sondern auch denen, die sich gegen bloße Vergesellschaftungsmodalitäten wenden und bestimmte organisationsrechtliche Regelungen oder konkrete organisatorische Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit überprüfen lassen wollten³⁴.

Woher aber ein derartiges „Recht“ nehmen? Würde man (wie *Starck* noch 1970) der Rundfunkfreiheit mit Bezug auf die „relevanten Gruppen“ objektivrechtlich-institutionellen Charakter im Sinn der Fernsehurteile, und *nur* solchen Charakter, zuschreiben, dann würde es bei restriktiver Handhabung des § 42 II VwGO schon an der Klagebefugnis fehlen. Ob nun bereits als Zulässigkeits- oder erst als Begründetheitsvoraussetzung – es bedarf jedenfalls auch der externen³⁵ subjektivrechtlichen

³² KuR Nr. 38 (Fußn. 16), S. 3. Siehe auch ZRP 1970, S. 220 Fußn. 35; Wie geduldig ist Medienpapier? (Fußn. 16), S. 119, 137; Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 25 f.; Herrschaft und Kritik (Fußn. 16), S. 37. *Starck* zieht an diesen Stellen als Ersatzlösung konkrete Normenkontrolle im Rahmen eines rundfunkrechtlichen Organstreitverfahrens in Betracht. Näher zur Popularklage unten c).

³³ Vgl. zuletzt: Freiheitliche Medienpolitik (Diskussionsgrundlage für den Medientag der CDU/CSU am 7./8. 11. 1978 in Bonn), abgedr. KuR Nr. 87 vom 11. 11. 1978, S. Iff. (I). Näher *Klein* (Fußn. 12) und weitere dort Genannte. *Rath* etwa faßt eine mehrstufige Grundrechtsmorphologie dahingehend ins Auge, „daß dank der technischen Entwicklung aus einem faktischen ‚Monopolgrundrecht‘ über die Zwischenstufe eines ‚Gruppengrundrechts‘ das in der Verfassung verbürgte Individualgrundrecht Rundfunkfreiheit wieder auflebt“. Aus dem gesellschaftlich kontrollierten Monopol werde „ein eigenes Zugangsrecht der gesellschaftlich relevanten Gruppen, das schließlich in der Sendebefugnis jedes einzelnen Mitgliedes der Gesellschaft endet“ (AfP 1978, S. 71 mit Fußn. 33).

³⁴ Vgl. die Klageschrift, S. 5 ff.; Berufungsurteil, unter I.

³⁵ Daß die *Rundfunkanstalt selbst* Grundrechtssubjekt nach Art. 5 I 2 GG sei, wird von *Starck* wohl vorausgesetzt. Vgl. *Herrmann* (Fußn. 13), S. 146 ff., und

Anknüpfung des institutionellen Freiheitsgehalts. Unter diesen Umständen traf die Klageschrift Anstalten, von der „Erlöschens“-These *abzurücken*. Sie führte aus, die Rundfunkorganisation stehe unter der Wirkung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit, und man müsse auf „das hinter dem Organisationsrecht stehende Grundrecht“ als subjektiv-öffentliches Recht zurückgreifen. Die Kirche begehre „im Rahmen der von ihr grundsätzlich anerkannten Vergesellschaftung der Rundfunkfreiheit einen Splitter dieser Freiheit über die Teilhabe im Rundfunkrat“³⁶. Damit bezog sich die Klage der rechtlichen Konstruktion nach – unter Hintansetzung oder Zurücklassung der zu II. erwähnten weiterreichenden außerrechtlichen Motivationen – auf eine sozusagen latente Gruppenrundfunkfreiheit zurück, welche „hinter“ der Freiheit des Integrationsrundfunks wahrgenommen und mit dessen institutionellem Vermittlungsprinzip verklammert wurde. Die Kirche berief sich auf ein verfassungsrechtlich subjektiviertes „Eigeninteresse“, das im Kern ein *Verkündigungsinteresse* sein soll³⁷. Näherhin sah ihre Argumentation wie folgt aus:

zuletzt *Jarass* (Fußn. 13), S. 260 Fußn. 10 m. w. N., auch zur – z. T. umstrittenen – Frage der sekundären Subjekteigenschaft interner Untereinheiten bis zu einzelnen Mitarbeitern hin. Gegen *Lückes* unglückliche abweichende Meinung (Fußn. 9) *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 119 mit Fußn. 28, dort im folg. auch zur inneren Rundfunkfreiheit.

³⁶ Klageschrift, S. 6.

³⁷ Vgl. die Klageschrift, S. 15 f., mit Hinweisen auf *Schlaich*, in: *Friesenbahn* u. a. (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Bd. II, 1975, S. 231 ff., und *Herzog*, ebd. S. 417 (431 ff.). *Starck* greift hier neben Art. 5 I auf Art. 4 I und II i. V. m. Art. 140 GG als Sitz eines anerkannten kirchlichen „Öffentlichkeitsauftrags“ zurück. Das VG hat sich auf diesen zusätzlichen Titel nicht eingelassen. Auch das OVG kommt insoweit über ein nivellierend-formales Pluralismuskonzept kaum hinaus. Die Erschließung der religionsrechtlichen Seite des Problems wird versäumt. Wie schon angedeutet (Fußn. 6), läßt sich aber gerade auch von dort aus der besondere protestantische „Stellvertretungs“-Gedanke rechtlich einlösen. Innerhalb der großen Kirchen und in deren Umkreis finden sich allerdings auch Stimmen, die dem entgegenstehen, etwa *Boventer*, Rundfunkfreiheit – Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Systems (Kirche und Gesellschaft, hrsg. von der Kath. Sozialwiss. Zentralstelle Mönchen-Gladbach, Nr. 39), 1977. Etwas anders *Roegele*, in: Was sollen – was können religiöse Sendungen im Rundfunk? Hrsg. von der (kath.-)Kirchl. Zentralstelle für Medien, 1977, S. 9 ff. Bei *Roegele* gibt es Berührungspunkte mit Positionen wie derjenigen *Geisendörfers* (Fußn. 19, 20). Davon ist in die diesbezügliche jur. Literatur noch nicht viel eingegangen. Siehe *Herzog*, aaO; *ders.*, in: Evang. Staatslexikon (Fußn. 12), Sp. 2226 f.; *Scheuner*, in: Was können – was sollen religiöse Sendungen im Rundfunk? S. 25 ff.; *Rudolf/Meng* (Fußn. 12). Ferner die 13. Essener Gespräche 1978 (Fußn. 12), Bericht: Funk-Korrespondenz Nr. 11–12 vom 17. 3. 1978, S. 3 ff. Ganz und gar inkompatibel und fremdartig würden sich Art. 4/140 GG in diesem Zusammenhang ausnehmen, wenn sie mit Vorstellungen wie den von *Geiger* (Fußn. 9) vertretenen aufgefüllt würden; dazu *Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 273 ff. *Starck* läßt es an entsprechenden ausdrücklichen Abgrenzungen fehlen. – Zum Kirchenfunk im besonderen unten Fußn. 81.

Zu § 42 II VwGO trug sie vor, Vergesellschaftung bedeute eine „Schwächung“ des Grundrechts der Rundfunkfreiheit als eines Individualrechts (sc. aber nicht ein „Erlöschen“). Vergesellschaftung sei „nicht Selbstzweck, sondern Kompensation“; sie dürfe deshalb nicht weiter gehen, als es zur Verwirklichung des legitimen Kompensationsgedankens erforderlich sei. Sie dürfe nicht auf die Klagebefugnis durchschlagen, also das Grundrecht auch prozessual „verdrängen“. Im Gegenteil: Das Grundrecht müsse „kompensatorisch ... in seiner prozeßrechtlichen Valenz voll erhalten bleiben“. Dies jedenfalls als Recht „gesellschaftlich relevanter Gruppen“; ob darüber hinaus „jedermann als potentieller Träger eines individuellen Grundrechts auf Rundfunkfreiheit“ klagebefugt sei – womit man in die Nähe der Popularklage käme –, könne dahingestellt bleiben³⁸.

Zu § 113 I 1 VwGO trug sie vor, das „ursprüngliche Recht, selbst Rundfunk zu veranstalten“, erfahre zwar eine „Abschwächung“ und „Umwandlung“, nicht aber sei eine völlige „Auslöschung der subjektiv-rechtlichen Position“ statthaft; so weit dürfe die Vergesellschaftung nicht gehen. Wenn sie – die Landeskirche – auch kein Recht auf eigenständigen Betrieb eines Rundfunksenders habe (was sie auch nicht reklamiere), müsse ihr, als einer „offensichtlich gesellschaftlich relevanten Kraft“, doch ein subjektives Recht auf Repräsentation im Rundfunkrat bleiben³⁹.

Die Gerichte sahen sich demnach mit einer Herleitung konfrontiert, welche sich in den Spuren der Fernsehurteile bewegt und von einem *außenpluralistischen* Vielfaltmodell nach Art des geltenden einfachen *Presserechts* als gedachtem „ursprünglichem“ und Normalmodell ausgeht: von einer „relativ große(n) Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden“⁴⁰ Programmen. Angesichts der „Sondersituation“⁴¹ im Rundfunkbereich werden an dem Modell Abstriche vorgenommen, es erfährt eine „Umwandlung“. Aus den „abgeschwächten“ originären Privatrundfunkfreiheiten soll ein organisationsrechtlicher Beteiligungsanspruch im Fall evidenter „gesellschaftlicher Relevanz“ hervorgehen; er soll auch die Klagebefugnis ergeben. Dem BVerfG zufolge richte sich ein solcher Anspruch auf „Einfluß“ in den Kollegialorganen, näherhin auf Beteiligung an der „Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den ... Grundsätzen für eine angemessen anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird“. Es soll insbesondere darum gehen, „daß alle in Betracht kommenden (sc. gesellschaftlich relevanten) Kräfte ... im Gesamtprogramm zu Wort kommen können“, wobei „ein Mindestmaß von inhaltlicher Aus-

³⁸ Klageschrift, S. 6 f.

³⁹ Ebd. S. 14 ff.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 12, S. 261.

⁴¹ Ebd. Vgl. nur *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 14 ff., 63 ff.

gewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung“ gewährleistet werden soll⁴². So gesehen, zielt der *organisationsrechtliche* kirchliche Beteiligungsanspruch mittelbar auch auf anteilige *Programmbeteiligung* nach Maßgabe des „Ausgewogenheits“-Grundsatzes ab. Er zielt darauf ab, daß die Kirche im Sinn ihres Verkündigungsinteresses in „ausgewogener“ Weise „zu Wort kommt“.

Schon auf dieser Stufe ergibt sich der Eindruck: Von den weiterreichenden, auf Medienautonomie – als Rundum-Autonomie, als (Treuhand-)Freiheit „für alle“⁴³ – gerichteten „Stellvertretungs“-Absichten der Kirche geht nicht viel durch das Nadelöhr. Nicht jede Deformation der programmbezogenen Einflußstruktur betrifft und verletzt ein derartiges kirchliches „Recht“. Die Kirche kann z. B. „falsche Repräsentation“ im Rundfunkrat, etwa die Überschreitung des Staats-Drittels und ein darauf beruhendes staatlich-parlamentarisches Übergewicht, nicht in abstracto und in jedem Fall rügen, sondern sie kann nur vorbringen, daß

⁴² BVerfGE 12, S. 262 f.

⁴³ Das ist das Leitmotiv der NDR-Bürgerinitiative (Fußn. 26), aufgegriffen z. B. von Pross in seinem Vortrag auf der Medienpolitischen DGB-Konferenz in Bonn am 19. 4. 1978, abgedr. Vorgänge Nr. 33 (Heft 3/1978), S. 93 ff. Das Motto ist den Rundfunkhistorikern wohlbekannt, etwa Lerg, Die Entstehung des Rundfunks in Dtl., 2. Aufl. 1970, S. 114 ff. Es erfreut sich in den gegenwärtigen medienpolitischen Auseinandersetzungen einer neuen Beliebtheit, auch in der Lesart: „Rundfunk für alle durch alle“; so Lange, Die Feder Heft 6/78, S. 6. H. Schmidt rief in diesem Zusammenhang Brechts „Radio-Theorie“ in Erinnerung, KuR Nr. 31 vom 22. 4. 1978, S. 7 (8). Wie erwähnt (Fußn. 8), kennt auch das geltende Rundfunkrecht schon einen „Allseitigkeits“-Grundsatz, und zwar geht es danach um „Allseitigkeit“ und „Wahrheit“ zugleich. Daran ist festzuhalten. Vgl. BVerwGE 39, S. 169.

Von da aus wäre dem jetzigen außenpluralistischen Trend entgegenzutreten und den quasi-plebiszitären Legitimationsvorstellungen auf den Grund zu gehen. Dies auch im presserechtlichen Vorfeld. Der Denkfehler wohnt schon den entsprechenden „Ursprünglichkeits“-Konzepten inne, er schlägt jetzt ins Rundfunkrecht durch. Auch nach BVerwGE 39, S. 164 f., kann die Rundfunkfreiheit bezüglich der Zugangsweise „der Pressefreiheit, wie diese sich durch die historische Entwicklung herauskristallisiert hat, nicht gleichgesetzt werden“; stattdessen müßten im Rundfunk „wenigstens alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen können“. Letzteres sah das Gericht 1971 nur durch das Integrationsprinzip gewährleistet. Siehe allerdings die Schwundperspektive oben Fußn. 33. Eine vertiefte, von den medientechnologischen Wechselfällen unabhängige Begründung des Integrationsprinzips hätte demgegenüber mit einer Analyse des Verhältnisses von Selbstartikulation bzw. Marktmechanismen und Medienautonomie überhaupt, auch im Pressebereich, zu beginnen. Dabei wäre auch die gängige Lehre vom „publizistischen Gleichgewicht“ zu überprüfen; was keineswegs bei dem friedlichen Bild einer „polystruktural verfaßten Kommunikationsordnung“ – so im Ergebnis Jarass (Fußn. 13), S. 248 – enden müßte. Im übrigen wäre jedenfalls für das Rundfunkwesen *jedweder* einseitig-herrschaftlichen Aufteilungs- und Anbindungsstrategie entgegenzuarbeiten. Daß eben dies auch die Kirchenklage bezweckt, bleibt in dem bisher Referierten noch undeutlich.

sie zu Unrecht *nicht* repräsentiert sei⁴⁴. Sie kann mit ihrem Verlangen nach „Staatsferne“ nur insofern gehört werden, als von Parlamentariern evtl. rechtswidrig eingenommene Rundfunkratssitze *ihr selbst abgehen* und als sie auch im übrigen in *ihrer* Wahlchance beeinträchtigt worden ist⁴⁵. Um ein diesbezügliches Rügerecht zu erlangen, sieht sie sich zudem veranlaßt, sich ihrerseits – sei es auch nur der Form halber – einem harten Interessen- und Einflußschema zuzuordnen, in dem sie vor allem als Tendenzpotential in Betracht kommt: Um als „relevant“ beglaubigt zu werden, muß sie sich gewissermaßen ein pressetypisches Verlegerprofil beilegen und mit dritten partei- und verbandspolitischen Tendenzen auf gleicher Ebene um die Anteile konkurrieren. Alles dies aus Gründen der subjektivrechtlichen Anknüpfung.

Die juristische Engführung konnte das Landesparlament nicht dazu bewegen, dem kirchlichen Anliegen näherzutreten. Das beklagte Land stellte sich auf den Standpunkt, *wie* den vom BVerfG aufgestellten Grundsätzen pluralistischer Repräsentation in den kollegialen Rundfunkorganen Rechnung getragen werde, sei Sache *gesetzgeberischen Ermessens*; die Verfassungsgarantie der Rundfunkfreiheit entfalte in diesem Zusammenhang zugunsten der Landeskirche nur *Reflexwirkungen*, mithin fehle es schon an der Klagebefugnis⁴⁶. – Mit dem Ermessensargument drang das Land erstinstanzlich durch⁴⁷.

⁴⁴ Vgl. die Klageschrift, S. 11.

⁴⁵ Wobei der erste, in die Form der Feststellungsklage gekleidete Hilfsantrag (Fußn. 29) unmittelbar auf einen Sitz im Rundfunkrat abzielt, während der zweite Hilfsantrag die bloße *Wahlchance* im Auge hat. Letzteres gilt entsprechend auch für den – nur kassatorischen – Hauptantrag. Dabei bleibt notwendig offen, ob sich die Chance auf einen (welchen? welcher ist ggf. überzählig?) der vier an Abgeordnete vergebenen oder auf einen der beiden weiteren Sitze bezieht. Der geltend gemachte Mangel befällt hier unvermeidlicherweise die Wahlen im ganzen. Alle sechs 1975 entsandten Rundfunkratsmitglieder sind zusammen über Listen in einem einzigen, unteilbaren Wahlakt gewählt worden, vgl. die Klageschrift, S. 17. Die 1978 durchgeführte Nachwahl hat sich in diese Vorgabe eingefügt. Der Mangel läßt sich im nachhinein nicht mehr eingrenzen und isolieren. Deshalb bleibt die oben aufgezeigte Beschränktheit des „Eigeninteresses“ hier *im Ergebnis* folgenlos.

⁴⁶ Vgl. das Berufungsurteil, unter I.

⁴⁷ Das VG bejahte zwar ohne weiteres die Klagebefugnis (§ 42 II VwGO in unmittelbarer oder analoger Anwendung, Fußn. 29). Es ließ auch durchblicken, daß es § 8 II 3 NDR-Vertrag zugunsten des Staats für verletzt halte. Ferner erklärte es die Landeskirche für eindeutig „relevant“ i. S. der Fernsurteile. Es verneinte dann aber dennoch entsprechende „Rechte“ (§ 113 I 1 VwGO, unmittelbar oder analog; ähnlich zum Hilfsantrag). Das unter Hinweis auf Schwierigkeiten wie die der Herstellung eines angemessenen organisatorischen Gesamtspektrums, insbes. der diesbezüglichen Abstimmung der drei beteiligten Parlamente untereinander. – Bei Lichte besehen, kann diese Begründung allerdings nur den Anspruch *auf einen Sitz* (Hilfsantrag) zu Fall bringen, nicht dagegen den Anspruch auf *verfahrensmäßige* Berücksichtigung (auf Grund dessen die Klage mit dem – nur kassatorischen – Hauptantrag schlüssig wäre). Auf letzterer Unterscheidung beruht denn auch, bei verwandter Argumentation im übrigen, das abweichende Ergebnis des OVG, siehe sogleich.

Die Klägerin hielt in der Berufungsbegründung an der gegenteiligen Argumentation fest und ergänzte sie dahin, die gesetzgeberische Bestimmungsfreiheit könne sich im Fall offensichtlicher „Relevanz“ auf Null reduzieren; so sei es hier, und ihr komme auch ein entsprechendes Rügerecht zu. Mindestens bestehe aber ein Rechtsanspruch auf *verfahrensmäßige* Berücksichtigung; auch in ihm sei sie – die Klägerin – durch die vom Landtag geübte Praxis verletzt⁴⁸. – In letzterer Begründungsvariante hatte die Berufung Erfolg. Ehe dem weiter nachgegangen wird, sei noch auf eine zweite Hilfsargumentation hingewiesen, die über das bis hierher Referierte hinausführt.

c) Die Klägerin vertiefte ihre erstinstanzlichen Überlegungen über Art. 5 I 2 GG als rügefähiges *Jedermanns-Grundrecht* jetzt wie folgt:

Je weiter man die Rundfunkfreiheit als ein Recht, selbst Rundfunk zu betreiben, „zurückdränge“ und je weniger man im Rahmen der Vergesellschaftung materielle bzw. verfahrensmäßige Teilhabeansprüche „relevanter Gruppen“ zulasse, um so weniger eng dürfe die Klagebefugnis bemessen werden. Die organisationsrechtliche „Verdünnung“ des Grundrechts habe auch eine *Betroffenheit aller Bürger* zur Folge. Jedermann müsse deshalb gegen die Zusammensetzung der Kontrollgremien mit der Behauptung vorgehen können, sie widerspreche dem Gedanken der Vergesellschaftung. Die Grundrechts-„Verwandlung“ drücke sich darin aus, daß jeder das Recht auf eine Rundfunkorganisation habe, die ein „*ausgewogenes*“ Programm sicherstelle, insbesondere auch ein Recht auf ein Wahlverfahren, das eine „*ausgewogene*“ Gremienbesetzung gewährleiste. Unter Absehung von ihrem besonderen Status als „jedermann“ behandelt, habe also dennoch auch sie – die Klägerin – aus Art. 5 I 2 GG ein derartiges subjektiv-öffentliches Recht⁴⁹.

Ferner sei noch als wichtig hervorgehoben, daß die Klägerin ein entsprechendes organisations- und (mittelbar) programmrechtliches „Ausgewogenheits“-Begehren nunmehr zusätzlich auch auf das Grundrecht der *Informationsfreiheit* (Art. 5 I 1 GG) stützte⁵⁰. – *Starck* scheint das

⁴⁸ Berufungsbegründung, S. 3 f.

⁴⁹ Vgl. ebd. S. 5 ff.

⁵⁰ Vgl. ebd. S. 6, wieder vor der pressenspezifischen Folie: Das Fehlen einer außenpluralistisch-konkurrenzmäßigen Vielzahl von Informationsquellen müsse der vergesellschaftete Rundfunk durch „Ausgewogenheit“ kompensieren. *Rupp* zieht in ähnlicher Richtung eine Verbindung von Informations- und Rundfunkfreiheit dahingehend in Betracht, „daß jedermann aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein Anspruch auf freiheitssichernde Organisation der öffentlichen Informationsmonopole erwachse“, JZ 1979, S. 29. Dazu *ders.*, AöR 101 (1976), S. 161 (198 ff.). Näher zur Informationsfreiheit im rundfunkrechtlichen Zusammenhang *Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 283 ff., auch zur Qualität dieses Grundrechts als Teilstück der *Meinungsbildungsfreiheit*. Gesichtspunkte solcher Art werden inzwischen allenthalben angeführt, sie kommen in verfassungsrechtlichen Untersuchungen und auch medienpolitischen Bekundungen unterschiedlicher Herkunft vor, sie gehören gleichsam zum interfraktionellen Parteiprogramm. Das allerdings in höchst verschiedenartiger Akzentuierung; z. B. wird die Informationsfreiheit auch als zusätzlicher Titel von Privatrundfunk-Ansprüchen ins Feld geführt, oder i. S. einer Beschneidung des „Wahrheits“-Bezugs der Programmarbeit de lege

Vorbringen zu c) als einen Fall der (von ihm nunmehr hilfswise als zulässig erachteten) *Popularklage* anzusehen⁵¹. In der Tat erweitert sich der Kreis der Berechtigten (§§ 42 II/113 I 1 VwGO) nach dieser Lesart über die geläufigen Gruppenspektren hinaus. Nichtsdestoweniger könnten die hier in Frage kommenden Jedermanns-Grundrechte eine *materielle Deckung* darstellen, d. h. bei Lichte besehen könnte es sich um eine in das Rechtsschutzsystem der VwGO einfügbare Klage handeln; nur der praktische Effekt würde dem einer Popularklage nahekommen. Der hypothetische Ausgangspunkt dieser überraschenden Konstruktion allerdings, nämlich eine kleine Privatrundfunkfreiheit als Recht auf den je eigenen, höchstpersönlichen Tendenzsender, kraft Vergesellschaftung sich verwandelnd in ein Recht auf Gremien- und (mittelbar) Programm-„Ausgewogenheit“ – ob das eine im Sinn der kirchlichen Motivationen hinlänglich tragfähige Basis sein kann, um von da aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem zu Hilfe zu kommen, steht dahin⁵². Darauf

lata. Zu den 7. Bitburger Gesprächen insoweit *Stock*, Medien Heft 1 (1977), S. 16 ff. m. w. N. Im übrigen pflegt sich das Grundrecht der Zuhörer und Zuschauer ins Ungewisse zu verlieren, sobald man versucht, es auf bestimmte einzelne *Partikel* von „Gesamtprogramm“ bzw. Gesamtorganisation zu beziehen und leistungs- bzw. teilnahmerechtlich zu operationalisieren. Statt aller *Herrmann* (Fußn. 13), S. 158 ff. Zuletzt BVerwG AfP 1978, S. 152 = DÖV 1979, S. 102, und zum Instanzenweg dieser Bürgerklage *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 131. Dunkelheit liegt auch über dem genaueren Verhältnis des Art. 5 I 2 GG zur Informationsfreiheit (nicht anders als zur Meinungsfreiheit, Fußn. 13). Bei *Starck* bleibt zudem ungewiß, wie sich in dieser Bezugsrichtung Informations- und Religions- bzw. Kirchenfreiheit zueinander verhalten. Das OVG Lüneburg seinerseits geht alledem aus dem Wege, dazu gleich.

⁵¹ Vgl. die Berufungsbegründung, S. 6 (zurückhaltender demgegenüber oben bei Fußn. 32, 38).

⁵² Als auffällig sei auch noch festgehalten: Hier wird versucht, die Kirchenklage hilfswise als schlichte Bürgerklage durchzubringen, ohne daß dabei auf die seinerzeitige (und seither angeschwollene) Diskussion über die *Verbandsklage* eingegangen würde. Vgl. rundfunkrechtlich *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 132 (skeptisch). Allg. *Eyermann/Fröhler*, VwGO, 7. Aufl. 1977, § 42 Rdnrn. 85 ff.; *Redeker/v. Oertzen*, VwGO, 6. Aufl. 1978, § 42 Anm. 25, 152. Näher *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972; *Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände? 1975; *Bender*, DÖV 1976, S. 584 ff.; *ders.*, DVBl. 1977, S. 169 ff.; *Beyer*, Zur Beschwerdebefugnis von Verbänden wegen Grundrechtsverletzungen, 1976; *W. Schmidt*, DÖV 1976, S. 577 ff. (Lit.). Der Sache nach tasten sich die Beteiligten in dieser Angelegenheit in mehr oder minder zaghaften Schritten an einen Klagetypus heran, welcher gewisse Affinitäten zur Popularklage wie auch zur Verbandsklage aufweist. Um den insoweit aufgetürmten Hemmnissen auszuweichen, müßte man nun auf dem Boden des Art. 5 I GG eines Grundrechtszusammenhangs habhaft werden, der an einem wohlverstandenen „Eigeninteresse“ festzumachen wäre: an einem Interesse, das geeignet sein müßte, anderweitige individuelle Interessen in sich aufzunehmen, zu bündeln und zugunsten des öffentlichen Interesses an Rundfunkfreiheit zusätzlich zu subjektivieren. Eine derartige komplexe Grundrechtsstruktur läßt sich indes nicht von heute auf morgen hervorbringen. Unter diesen Umständen besteht die Gefahr, daß es den Jedermanns-Grundrechten nach Art. 5 I GG ähn-

wird zurückzukommen sein. Zunächst sei noch hinzugenommen, wie das Berufungsgericht auf diese Versuche einer subjektivrechtlichen Anknüpfung von „Engagement ohne Eigennutz“ reagiert hat.

2. Das OVG Lüneburg übernimmt im wesentlichen die zu 1. b) aufgezeigte Herleitung und verbindet sie in eigenartiger Weise mit Elementen der eben zuletzt zu 1. c) erörterten, generalisierenden Hilfskonstruktion. Es hält sich bei der Frage nach der Klagebefugnis gleichfalls nicht weiter auf⁵³ und steuert zur Begründetheit – mit langem Anlauf und dennoch zielstrebig – auf ein herausgehobenes rechtserhebliches „Eigeninteresse“ der Kirche hin, welches zugleich auch als irgendwie repräsentativer Inbegriff von Interessen der von ihr „vertretenen“ „Bevölkerungsteile“ in Rechnung gestellt wird. Des näheren sieht das so aus:

a) Das Gericht projiziert Art. 5 I 2 GG vorab mit seiner *objektivrechtlich-institutionellen* Seite im Sinn der Fernsehurteile auf § 8 NDR-Vertrag. Es geht von dem Erfordernis der „Staatsfreiheit“ aus, hält aber eine gewisse, diesseits der „Beherrschungs“-Grenze haltmachende staatliche Ingerenz im Rahmen eines parlamentarisch-ständischen Mischsystems für zulässig, d. h. § 8 NDR-Vertrag gilt als tauglicher Gegenstand einer entsprechenden verfassungskonformen Auslegung. Diese Vertragsbestimmung beschränkt, so ausgelegt, dem Urteil zufolge die staatliche Seite (Parlamentarier und Regierungsmitglieder – auch solche, die nicht zugleich im Parlament sitzen – zusammengenommen) auf ein Drittel der Rundfunkratssitze; ein Limit, das „in der Regel zwingend“ ist, „eine Abweichung davon ist, wenn überhaupt, nur in ganz vereinzelt, besonders zu begründenden Ausnahmefällen als zulässig denkbar“. Die übrigen, „staatsfreien“ Sitze müssen ausnahmslos⁵⁴ den „gesellschaftlich relevan-

lich ergeht wie dem seit einigen Jahren diskutierten *Umweltgrundrecht*: Ihr Substrat (hier: „Öffentlichkeit“; dort: „Umwelt“) ist allgegenwärtig, es läßt sich aber in Grundrechtskategorien kaum ausdrücken, also unter den Betroffenen und Interessierten auch nicht subjektivrechtlich verankern. Es ist überall und nirgends. Siehe nur *Kloepfer*, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978. Was stattdessen zum Zuge kommt, ist ein *verdinglichtes* „Eigeninteresse“.

⁵³ Vgl. das Urteil, unter II. 1. Dort wird im Hinblick auf § 42 II VwGO (unmittelbar oder analog, Fußn. 29) die vom BVerwG praktizierte Faustregel („nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder denkbaren Betrachtungsweise unmöglich“) angewandt, unter Hinweis auf *Kopp*, VwGO, 3. Aufl. 1977, § 42 Anm. 12. Siehe auch ebd. Anm. 13 sowie *Eyermann/Fröhler* (Fußn. 52), Rdnrn. 85, 87, 96 m. w. N. Zustimmung *Rupp*, JZ 1979, S. 28. Die Unbeschwertheit des Urteils wirkt allerdings angesichts der früheren Zweifel *Starcks* (Fußn. 32) und der sonstigen eben berührten aktuellen Debatten doch etwas merkwürdig. Auf die Problematik von Popular- und Verbandsklage geht das OVG mit keinem Wort ein. Vielmehr schickt es sich schon an dieser Stelle zu der mageren Konstruktion an, die alsbald bei § 113 I 1 VwGO genauer hervortreten wird.

⁵⁴ Das Gericht schließt die Berufung einzelner „politisch neutraler Bürger“ (sc. im Rahmen des § 8 NDR-Vertrag, d. h. durch das Parlament) ausdrücklich als verfassungswidrig aus. Das auch mit Blickrichtung auf die beiden vom Kieler

ten Gruppen“ vorbehalten bleiben. Sie sind mit Vertretern zu besetzen, welche „ausschließlich ihre Gruppe repräsentieren und vom Vertrauen dieser Gruppe getragen werden“, folglich ihre Mitgliedschaft dem „durch eigenen Willensbildungsprozeß zustande gekommenen und förmlich geäußerten Vertrauen der Gruppe“ verdanken müssen⁵⁵. Die Gruppen müssen also selbst an der Besetzung dieser Sitze mitwirken. Ein gesetzlich fixierter Gruppenkatalog i. V. m. einem gänzlich ständisch-autonomen Entsendungsrecht erscheint dem Gericht als verfassungsrechtlich „gut“, jedoch nicht zwingend geboten. Auch die Beschickung des ständischen Sektors des Rundfunkrats im Weg der Wahl durch das Parlament sei „noch verfassungsgemäß“, sofern sich die parlamentarische Einwirkung auf eine Auswahl unter den von den Gruppen vorgelegten Vorschlägen beschränke⁵⁶.

Den im Anschluß hieran sich stellenden zahlreichen, im einzelnen höchst diffizilen Maßstab- und Modalitätenproblemen widmet sich das Urteil dann im wesentlichen nur noch ausschnittsweise, mit Blickrichtung auf die Klägerin. Es knüpft an die bereits erstinstanzlich gepflogene und hernach von der Klägerin fortgesetzte Ermessensdiskussion an und versteht den Begriff der „gesellschaftlich relevanten Gruppe“ als verfassungsrechtlich-richterrechtlichen, die parlamentarische Handhabung des § 8 NDR-Vertrag dem Rahmen nach steuernden *unbestimmten Rechtsbegriff*⁵⁷. Es scheint den drei beteiligten Parlamenten eine

Landtag 1975 gewählten Nichtparlamentarier: Die Fraktionen hätten szt. auf Grund von „Proporz erwägungen“ „Personen ihres Vertrauens und ihrer Parteizugehörigkeit“ gewählt. Dergleichen läuft nach dem Urteil auf eine weitere unstatthafte Vergrößerung des Staats- bzw. Parteien-Drittels hinaus. Damit scheint im übrigen auch für die Mitgliedschaft von „*Honoratioren kommunikativer Kompetenz*“ (Sonthheimer, Fußn. 26) im Rundfunkrat die Tür zugeschlagen, es sei denn, insoweit ließe sich – *de lege ferenda* – ein anderes, den Parteeinfluß im vom Gericht geforderten Grad zurückdämmendes Rekrutierungsverfahren finden. Siehe jedoch auch die Gesichtspunkte bei Hoffmann-Riem, RuF 1978, S. 133 f.

⁵⁵ Damit verbindet sich eine Absage an ein „Huckepack“-Verfahren“ dergestalt, daß von den Fraktionen benannte und je nach Graden des „Nahestehens“ usw. auf sie verteilte Verbandsangehörige gewählt würden. – Ein eigenes Entsendungsrecht fordern denn auch *de lege ferenda* die norddt. Landeskirchen, siehe KuR Nr. 13 (Fußn. 23), unter 8. Im übrigen oben Fußn. 14.

⁵⁶ Berufungsurteil, unter II. 3. Das Gericht hat damit die vielerörterte Problematik der Parteiangehörigkeit qua Neben- und Doppelrolle, der – z. T. in der Natur der Sache liegenden – Parteeffinität gewisser Verbände, der zielstrebigen Herstellung entsprechender „Freundeskreise“ und Mehrheitsverhältnisse u. ä. schwerlich entschärft.

⁵⁷ Unter II. 3. Über letztere Figur allg. etwa W. Schmidt, NJW 1975, S. 1753 ff.; Scholz/Schmidt-Assmann, VVDStRL 34 (1975), 1976, S. 145 ff./221 ff.; Koch, in: ders. (Hrsg.), Juristische Methodenlehre und analytische Philosophie, 1976, S. 186 ff. Im hiesigen Zusammenhang wird sich in der Heranziehung der Figur u. a. ein Entlastungsversuch ausdrücken; darin spiegelt sich nicht zuletzt auch das Fehlen einer entwickelten publizistikwiss. „Relevanz“-Theorie wider, vgl. Schmidt (Fußn. 26), S. 189 ff. Ferner mag in dem Vorbehalt rechtlicher „Un-

gewisse – unter ihnen pragmatisch zu koordinierende⁵⁸ – Beurteilungsprärogative zuzubilligen, was die Zuerkennung des „Relevanz“-Prädikats betrifft. Ähnliches soll wohl auch gelten, soweit es sich um die Dosierung und Auspendelung der Quoten und Bandbreiten, d. h. um die Herstellung eines „ausgewogenen“ organisatorischen Spektrums handelt. Ohne daß dies eigens gesagt würde, bezieht man wohl einen organisationsrechtlich umgeschriebenen programmbezogenen „Ausgewogenheits“-Begriff i. S. des Vorbringens der Klägerin in die Konstruktion ein, plaziert ihn auf einer organisationslogisch höheren Stufe (über derjenigen der einzelnen „Relevanzen“) und erblickt in ihm ebenfalls einen unbestimmten Rechtsbegriff⁵⁹. Daraufhin soll eine gewisse parlamentarische Bestimmungsfreiheit wohl auch in Fällen bestehen, in denen sich der Spielraum des „Relevanz“-Begriffs – isoliert angesehen – auf Null reduziert. So scheint sich zu erklären, daß das Gericht der Klägerin zwar „auf Grund ihrer Mitgliederzahl, ihrer geistigen und sozialen Bedeutung und ihrer Rechtsstellung“ „nach allen überhaupt nur denkbaren Kriterien“ offenkundige „Relevanz“ zuspricht, dennoch aber eine entsprechende objektivrechtliche Verpflichtung des Landtags, ihr einen Sitz zu verschaffen, verneint⁶⁰. Die als verletzt konstatierte Rechtspflicht geht nur dahin, (das Staats-Limit einzuhalten und) der Klägerin Benennungsgelegenheit und *Wahlchance* einzuräumen.

b) Alles das läuft auf eine deutlich verstärkte, wenn auch im Ergebnis behutsam gehandhabte gruppenhaft-ständische Komponente der Rundfunkverfassung hinaus. Der institutionelle Problemzugang ist von vornherein perspektivisch beschaffen. Die entsprechende *subjektivrechtliche Anknüpfung* folgt dem denn auch auf dem Fuß. Dabei bestreitet das Gericht seinen Argumentationshaushalt wesentlich mit Mitteln der Klägerin, wie sie sich ihm in den Schriftsätzen *Starcks* darboten; es verleiht diesen Herleitungen aber eine eigene „vertretungs“-theoretische Note.

bestimmtheit“ von „Relevanz“ aber auch ein gewisses Gespür dafür bemerkbar werden, daß dem Begriff auch eine *politische Marge* innewohnt, d. h. daß konkrete „Relevanz“-Urteile aus einem entsprechenden öffentlichen und parl. Abklärungsprozeß hervorgehen sollten. Deutlich in letzterer Richtung jetzt der Hamburger Entwurf (Fußn. 5), dazu die Erläuterung MP 1978, S. 820 f.

⁵⁸ Im Rahmen von § 8 NDR-Vertrag denkt das Gericht an ein etwas abenteuerliches Optionsverfahren: Jede in Betracht kommende Gruppe müsse sich zunächst entscheiden, in welchem der drei Länder sie sich zur Wahl stelle. Werde sie dann in einem Land zur Wahl zugelassen, so sei sie in den beiden anderen Ländern auszuschließen. Einige gravierende Einwände hiergegen bei *Rupp*, JZ 1979, S. 29.

⁵⁹ Über „Ausgewogenheit“ als programmrechtlichen unbestimmten Rechtsbegriff *Herzog*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts (Fußn. 37), S. 432 ff. Näher *Stock*, RuF 1977, S. 14 ff. mit Fußn. 98. Die organisationsrechtliche Umsetzung des Begriffs steckt noch in den Anfängen. Das OVG geht hier wohl von *Starcks* Hilfsargumentation (oben bei Fußn. 49) aus. Es verlangt eine „ausgewogene ... Auswahl“ der Gruppen, zögert jedoch mit dem Desiderat „schlechthin ausgewogene(r)“ Sitzvergabe; „ein unvermeidbares Mindestmaß an Verzerrungen“ infolge des Durchgangs durch die Parlamente sei verfassungsrechtlich „hinnehmbar“. AaO (Fußn. 57).

⁶⁰ Ebd.

Ausgangspunkt ist hier die geläufige Formel: Rechtsnormen, in denen der einzelne *nur* aus Gründen des „Interesses der Allgemeinheit“ begünstigt werde, hätten zu seinen Gunsten lediglich *Reflexwirkungen*. Wenn eine Norm hingegen neben öffentlichen Interessen *auch* konkret bestimmbar Individualinteressen zu dienen bestimmt sei, bestehe ein *subjektiv-öffentliches Recht* auf Norm-einhaltung. Entsprechendes habe bezüglich eines Rechtsanspruchs auf fehlerfreien Ermessensgebrauch zu gelten. Bei mangelnder Eindeutigkeit des Befunds sei die subjektivierende Deutung vorzuziehen⁶¹.

Das eigentlich Neue des Urteils liegt nun darin, daß hier einer Norm des Rundfunkorganisationsrechts – angestrahlt durch ein Kommunikationsgrundrecht und dadurch in einen gesteigerten Anregungszustand versetzt – ein „Bedeutungswandel“ im Sinn des rügefähigen individualrechtlichen Begünstigungseffekts beigelegt wird. Näherhin geht es hier um das *Ob* und zugleich um das *Wie*; gerade auch letzteres verdient, wie am Anfang gesagt, große Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang deuten sich in dem Urteil interessenanalytische und grundrechtsdogmatische Einschätzungen an, die noch der Vertiefung und Verfeinerung bedürfen.

§ 8 NDR-Vertrag hat mit seinem eben dargestellten, vermöge verfassungskonformer Umakzentuierung und Überhöhung gewonnenen Inhalt in der Sicht der Kirche und des Gerichts zweierlei im Auge: Einerseits soll er „Staatsfreiheit“ bewirken, zielt damit u. a. auf parlamentarisch vermittelten parteipolitischen Einfluß ab und hat, indem er Verbandseinfluß favorisiert und gegen Staats- als Parteieneinfluß vorschiebt, ein öffentliches Interesse an der Vermeidung parteienstaatlicher Medienherrschaft im Auge. Es soll dabei – etwas altertümlich ausgedrückt – um „Staatspflege“ durch öffentliche Kritik am Parteienstaat gehen⁶², d. h. wohl: um die Vorhaltung des Prinzips der „Nichtidentifikation“ in einer medienspezifischen Ausprägung⁶³. Andererseits hat nun aber § 8 NDR-Vertrag die „relevanten“ Verbände in diesem Rahmen, auch das durchaus wohlwollend, zugleich auch als eigennützige Einflußsubjekte im Auge. Auf der objektiv-institutionellen Ebene als Gegengewicht zu Staat bzw. Parteien bewertet und als solches geschätzt, sollen sie zugleich auf der Grundrechtsebene involviert sein. Letzteres nach Maßgabe eines Grund-

⁶¹ Unter II. 4. („Bedeutungswandel“), unter Hinweis auf *Dürig*, in: *Maunz* u. a., GG, (hier:) 1958, Art. 19 IV Rdnrn. 36 f. Zum Stand der Lehre vom subj. öffentl. Recht neuerdings *Zuleeg*, DVBl. 1976, S. 509 ff. m. w. N. Im übrigen oben Fußn. 53.

⁶² Vgl. die Klageschrift, S. 13. Näher *Starck*, zuletzt in: *Herrschaft und Kritik* (Fußn. 16), S. 21 ff., für „relative Autonomie des staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses“, „relative Eigengesetzlichkeit des Staates . . . gegenüber dem gesellschaftlichen Bereich“. Zum Stellenwert der polit. Parteien dort S. 23 ff.

⁶³ Siehe *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 236 ff. (zu *Herbert Krüger*) i. V. m. S. 83 ff.

rechtsmodells, das noch Elemente der sog. bürgerlich-rechtsstaatlichen Grundrechtstheorie enthält und dazu angetan ist, solche Elemente in eine institutionell überformte demokratisch-korporativistische Grundrechtstheorie einzubringen⁶⁴. Dabei bleibt das Verhältnis von Verbandsmacht und „Nichtidentifikation“ prekär⁶⁵.

Das OVG Lüneburg greift *Starcks* Lehre von der Vergesellschaftung als „Abschwächung“ und „Umwandlung“ einer gruppenspezifischen Rundfunkfreiheit auf und kombiniert sie wie folgt mit der *Starcks*chen Vorstellung von der rügefähigen popularischen Dimension des Grundrechts: Am Anfang steht eine Rundfunkfreiheit als Jedermanns-Grundrecht, welches aber „der einzelne Bürger ... nicht selbst wahrnimmt“, vielmehr „beteiligt er sich an der Rundfunkorganisation durch die ihn repräsentierende Gruppe“. Sein Verband „übt also das sich auf organisationsrechtliche Beteiligung am vergesellschafteten Rundfunk erstreckende Grundrecht der Rundfunkfreiheit gleichsam stellvertretend für ihn aus“. Dergestalt haben „die Gruppen und die von ihnen repräsentierten Bevölkerungsteile“ ein „erhebliches *Eigeninteresse* an der Beteiligung“⁶⁶. – Der jeweils von einem Verband „vertretene“ Ausschnitt von Basisinteressen formiert sich hiernach auf nicht weiter erörterten Wegen⁶⁷ zu einem Interesse des Verbands als solchen und teilt sich dem Rundfunk in letzterer Form mit, und zwar durch Verbandsvertreter, welche über das vorhin dargestellte, nach außen abgedichtete, auf den Verband (z. B. auf die Verbandsspitze) hin autonomisierte Benennungsverfahren in den Rundfunkrat gelangen. Dieses verhältnismäßig hermetisch geartete orga-

⁶⁴ Was auch im Rahmen der Theoriendebatte außerhalb des Rundfunkrechts eine weitere kompromißhafte Neuheit wäre. Statt aller *Böckenförde*, NJW 1974, S. 1529 ff.; *Ossenbühl*, NJW 1976, S. 2100 ff.; *Rupp*, AöR 101 (1976), S. 161 ff.; *Breuer*, in: *Bachof* u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, 1978, S. 89 ff.; *Kröger*, *Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem*, 1978.

⁶⁵ Im folg. wirkt sich zumal der Umstand aus, daß auch die *materiell*-verbandsrechtliche Seite des Konflikts von den Beteiligten bisher nicht auf die einschlägige allg. Diskussion zurückprojiziert worden ist. Etwa: *J. Weber*, *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Dtl.*, 1975; *Kübler*, JZ 1978, S. 773 ff.; *Leßmann*, NJW 1978, S. 1545 ff.; *W. Schmidt*, *Der Staat* 1978, S. 244 ff. (Lit.).

⁶⁶ Unter II. 4. (Hervorhebung von mir.)

⁶⁷ Gemieden wird das – staatskirchenrechtlich bisher nicht überprüfte – Gebot einer verbandsinternen *Wahl* „nach demokratischen Grundsätzen“, wie es z. B. in § 5 VII des RFFU-Musterstaatsvertrags, abgedr. Funk-Korrespondenz Nr. 32 vom 9. 8. 1978, S. 9 ff., enthalten ist; desgl. in § 5 des Entwurfs der Fraktion der SPD für ein neues Radio-Bremen-Gesetz, *Brem. Bürg.*, LT-Drucks. 9/836, dort als „*Urwahlprinzip*“ auch seitens der FDP-Fraktion gutgeheißen, Abg. *Weißborn* (FDP) in der 1. Lesung, Plenarprot. 9/67 vom 18. 10. 1978, S. 4275 (4297). Anders jetzt ein eigener Entwurf der FDP-Fraktion, vgl. *KuR* Nr. 18 vom 7. 3. 1979, S. I (V).

nisierte „Eigeninteresse“ wird im übrigen inhaltlich als programmbezogenes Tendenzinteresse im eingangs⁶⁸ wiedergegebenen formalen und engen Sinn verstanden. Differenzierteren Ansätzen wie dem oben zu II. erwähnten tritt das Gericht nicht näher. Es unterstellt vielmehr sämtlichen „relevanten“ Verbänden unbesehen, aus deren Sicht bestehe der „primäre“ Sinn ihrer Beteiligung in der Verfolgung eines Tendenzinteresses als „Geltungs“-Interesses. Das ist der Standard jenes Verbandsinteresses, das dann auch zum Grundrecht erstarkt. Das Interesse an „Staatsfreiheit“ wird in diesem Zusammenhang – als „Allgemeininteresse“ – abgetrennt, desgleichen das tendenz-übergreifende „Ausgewogenheits“-Interesse⁶⁹.

Das wären also zunächst wieder die kleinen, privaten Tendenzrundfunkfreiheiten im Sinn der Hilfsargumentation *Starcks*. Nach dem OVG wirken sie auf die Anstalt aber nicht in der Person eines jeden ein, sondern nur insoweit, als sich die Freiheitsprätendenten bestimmten wie auch immer als „relevant“ herausgehobenen Verbänden zuordnen lassen. Insoweit wirken die kleinen Freiheiten mit verändertem Inhalt und auf mittelbarem Weg auf die Anstalt ein, nämlich in Teilnahmerechte umgemünzt und in eine Reihe entsprechender Verbandsrundfunkfreiheiten transformiert; von Verbandsfreiheiten, welche in nicht näher erläuteter Weise ihrerseits in die Freiheit der Anstalt einmünden. Die Verbandsfreiheiten treten „stellvertretend“ auf – wohlgemerkt nur für die kleinen Freiheiten der jeweils Repräsentierten. Solche Freiheitsgebilde werden gleichsam keilförmig in das anstaltlich organisierte Interessengefüge vorgeschoben. Sie werden dort parteienstaatlichem Tendenzinteresse entgegengesetzt. Die ständischen Repräsentationsstränge treffen sich dort mit dem staatlich-parlamentarischen Repräsentationsstrang, wobei eine sonderbare Gemengelage entsteht; die verschiedenartigen Repräsentationsbegriffe sollen einander anscheinend ergänzen und irgendwie ausgleichen und werden kurzerhand kumuliert. Mit einem Interesse an „Ausgewogenheit“ sind die mediatisierten Verbandskunden nach diesem Ansatz wohl nebenher parlamentarisch vertreten. Ferner vertritt das Parlament auch die ständisch nicht „Vertretenen“, überhaupt jedermann, und zwar auch mit Kommunikationsinteressen, welche sich nicht als bloße Tendenzinteressen beschreiben lassen und auch nicht in einem starren „Ausgewogenheits“-Schema aufgehen. Von parlamentarischen Einwirkungen wird hier anscheinend immer auch etwas anderes, Besseres, d. h.

⁶⁸ Bei Fußn. 7.

⁶⁹ Vgl. Fußn. 59. „Ausgewogenheit“ fungiert in dem Urteil nicht – wie bei *Starck* (Fußn. 50) – als zusätzlicher Grundrechtsinhalt, sondern als ein dem subjektivierten Tendenzinteresse entgegengesetztes objektivrechtliches Prinzip.

informativ und diskursiv Ergiebigeres erhofft als bloßer Tendenzdruck und das eine oder andere proportionale Tendenzen-Arrangement. Der innerparlamentarisch-*parteipolitische* Faktor indes wird als Grund von Befangenheit angesehen und überwiegend mißtrauisch angegangen – woraufhin *verbandsförmig* auftretendes Tendenzinteresse als Gegenbehelf aufgeboten wird und überwiegend Wohlwollen zu genießen scheint. Das ist ein Zirkel.

Über alledem kommt der entscheidende Gesichtspunkt zu kurz: Es bleibt ungewiß, wie aus dem checks-and-balances-System das hervorgehen kann, was das BVerfG „Ausgewogenheit, *Sachlichkeit*“ des „*Gesamtprogramms*“ nennt⁷⁰. Nach dem ersten Fernsehurteil darf der Rundfunk „weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert“ werden. Soll nun die Freiheit der Berichterstattung – umfassend verstanden als Freiheit, jenen qualifizierten „Gesamtprogramm“-Zusammenhang herzustellen – „unangetastet“ bleiben, dann darf der Rundfunk auch nicht (dem Staat und) *allen* „relevanten Gruppen“ *zugleich* „ausgeliefert“ werden. Er darf *niemandem* „ausgeliefert“ werden. Er muß vielmehr in der Lage sein, gegenüber allen „Eigeninteressen“ Distanz zu wahren, soweit solche Interessen dem anspruchsvollen „Gesamt“-Charakter von Programm und Organisation abträglich sein können. Er muß jene innere Abständigkeit herausbilden und durchschnittlich beibehalten können, die

⁷⁰ BVerfGE 12, S. 263, dort S. 262 auch das folg. Zwischen „Ausgewogenheit“ und „Sachlichkeit“ – präventiv übersetzt als „Allseitigkeit“ und „Wahrheit“ (Fußn. 8) – besteht danach ein notwendiger *Zusammenhang*. *Schlaich* spricht hier von einem besonderen „*Sachprinzip*“, aaO (Fußn. 63), S. 83. Dazu *Stock*, RuF 1977, S. 16 m. w. N. Was es damit auf sich hat, wird deutlicher, wenn der Begriff des „Gesamtprogramms“ hinzugenommen wird. Dieser Begriff ist mehrschichtig:

Im ersten Fernsehurteil erwächst er zunächst aus der Argumentation, „Meinungsbildung“ geschehe nicht nur innerhalb des Sektors „politischer“ Information in einem engeren (Sparten-)Sinn, sondern auch innerhalb der sonstigen Programmsparten. Das vom BVerfG angenommene Erfordernis gewisser organisations- und programmrechtlicher Regulative, insbes. zur Gewährleistung von „Ausgewogenheit, Sachlichkeit“, erstreckt sich auf die herkömmliche Dreieit (*Information, Bildung, Unterhaltung*) und auf die entsprechenden Sparten *insgesamt*. Durch solche Regulative soll eine „Freiheit des Rundfunks“ konstituiert werden, welche nicht nur als „Berichterstattungs“-Freiheit in jenem engeren Spartensinn verstanden wird, sondern als Programmfreiheit überhaupt. Vgl. *Berg*, in: *Longolius* (Hrsg.), *Fernsehen in Dtl.* Bd. III: Macht und Ohnmacht der Autoren, 1973, S. 35 (39 ff.).

Das akzeptiert und vorausgesetzt, tritt durchgängig die andere, zweite Bedeutungsschicht in den Vordergrund des Interesses: „Gesamtprogramm“ als Inbegriff verschiedener *Meinungen*, „Berichterstattung“ im eben erläuterten weiteren Sinn des Art. 5 I 2 als modale Einheit, anknüpfend an Meinungsäußerungen i. S. des Art. 5 I 1 GG und geprägt durch „Allseitigkeit“ und „Wahrheit“. Letztere Schlüsselbegriffe gilt es nun aus dem Zwielficht des Ideologieverdachts herauszuholen und i. e. umzusetzen.

auch im Interesse von jedermann liegt. Wer aber soll im Rundfunkrat letzteres Interesse vertreten? Daß dafür Minister und Abgeordnete geeignet sein könnten, wird von Kirche und Gericht bezweifelt. Nach der Idee vom „Engagement ohne Eigennutz“ soll hier u. a. *die Kirche selbst* einspringen. Von dieser Idee allerdings ist in den rundfunkrechtlichen Herleitungen, aufgrund derer die Kirchenklage in zweiter Instanz durchgedrungen ist, auch nicht mehr viel zu sehen. Damit ist das Dilemma der subjektivrechtlichen Anknüpfung von „Engagement ohne Eigennutz“ vollends deutlich geworden.

IV. Ein Ausweg aus dem Dilemma: „Eigeninteresse“ als Vehikel des
„Interesses der Allgemeinheit“, Verbandsfreiheit als Vehikel von
Medienfreiheit

Der kirchlichen Seite bot sich hier eine erste Gelegenheit, auf die mögliche rechtliche (auch subjektivrechtliche) Substanz ihres medienethischen Grundmotivs die Probe zu machen. *Starcks* Pionierleistung trägt, was das *Ob* entsprechender anstaltsexterner Grundrechtsanknüpfungen betrifft, einem Nachholbedürfnis Rechnung. Was indes das *Wie* solcher Anknüpfungen betrifft, so ist das zweitinstanzliche Zwischenergebnis bescheiden. Das OVG Lüneburg halbiert das Distanzproblem: Staats- bzw. Parteieneinfluß wird als problematisch erkannt, in bezug auf Verbandsinfluß dagegen wird das Problem vernachlässigt. Die verfassungsrechtliche Begründungsschwäche bleibt hier für den Tenor folgenlos: Entschieden wird nur über die Gültigkeit der beiden Rundfunkratswahlen. Durch die kassatorische Entscheidung wird jedoch der Sache nach zugleich eine neue organisationsrechtliche Zugangschance eröffnet, und die dafür vom Gericht gegebene abstrakte und dürftige programmrechtlich ansetzende Begründung könnte sich (auch *de lege ferenda*) auf die weitere Handhabung der ständischen Komponente ungünstig auswirken. Der kirchliche „Stellvertretungs“-Gedanke wird durch diese Begründung zwar nicht in der Weise blockiert, daß er Kirchenvertretern nicht als Richtschnur der Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte im Rundfunkrat dienen könnte. Die Begründung könnte aber die Rahmenbedingungen einer etwaigen kirchlichen Repräsentanz nachteilig beeinflussen; sie könnte z. B. auch dritte, überwiegend machtpolitisch geprägte Verbandsinteressen evozieren und ihnen zu gesteigertem Einfluß verhelfen. Insofern könnte die Kirchenklage das Gegenteil dessen bewirken, was sie anstrebt. Um dem vorzubeugen, wird man nach einer volleren Variante eines grundrechtserheblichen „Eigeninteresses“ Ausschau halten müssen.

1. „Im Interesse der Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ – also auch aller seiner Benutzer – „stellvertretend“ zu handeln (nämlich gegen eine Verletzung dieser Prinzipien vorzugehen) – das muß in juristischer Umsetzung heißen: Der verfassungsrechtlich-subjektivrechtliche Anknüpfungspunkt ist unmittelbar in jenem Bereich zu suchen, in dem das OVG ein „Interesse der Allgemeinheit“ plaziert. Dabei wäre das einschlägige öffentliche Interesse, als Interesse an Rundfunkfreiheit nach Art des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, breiter und genauer zu fassen, als es in dem Berufungsurteil geschieht. Es wäre so zu fassen, daß es als solches und unsegmentiert auch zum klagbaren kirchlichen „Eigeninteresse“ taugt.

a) Ein „Interesse der Allgemeinheit“ wird für das OVG nur partiell und nur mittelbar konstruktionserheblich. Es soll sich hauptsächlich auf „Staatsfreiheit“ richten und wird als einschlägig angesehen, weil und insoweit es zugleich den negatorischen Aspekt des vom Gericht herausgegriffenen kirchlichen „Eigeninteresses“ darstellt. Das Prinzip der „Staatsfreiheit“ wäre nun schärfer ins Auge zu fassen. Es wäre als Ausschnitt eines mit Verfassungsrang versehenen Prinzips gradueller „*Interessensfreiheit*“ überhaupt, mit Rundum-Wirkung und – sekundär – auch mit Innenrichtung, zu verstehen; so müßte es subjektiviert werden.

Daß der Rundfunk nicht zum Staats-, insbesondere nicht (etwa nach Art der szt. „Deutschland-Fernsehen-GmbH“) zum Regierungsinstrument werden darf, versteht sich von selbst. Man müßte aber auch von der Vorstellung abkommen, Rundfunkfreiheit sei – zu wessen Gunsten auch immer – ein bloßes „Instrumentalgrundrecht“⁷¹. Das Berufungsurteil umschreibt „Staatsfreiheit“ und „Eigeninteresse“ so knapp, daß der flüchtige Leser zu dem Eindruck gelangen kann: Der Kirchenklage liegt eine schlichte Machtrivalität von Parteien und Verbänden zugrunde, nämlich ein Streit um Rundfunkratsitze als Plattform instrumentalistischen Eifers und Wetteifers. „Staatsfreiheit“ wäre danach Freiheit *von* staatlich gelenktem bzw. parteigebundenem und Freiheit *für* verbandsgebundenen sog. Verlautbarungsjournalismus⁷². „Staatsfreiheit“ wäre *Ausgrenzung* zugunsten „relevanter“ Verbände und ihrer Klientelen, wobei der ausgegrenzte Bezirk aufgrund eines heteronomen organisations- und programmrechtlichen „Ausgewogenheits“-Schemas zu besetzen und aufzuteilen wäre.

Das käme einem Koordinationsrundfunk im Sinn *Geigerscher* Vorstel-

⁷¹ Diesen mindestens mißverständlichen Ausdruck benutzt *Starck* gern, etwa in: *Herrschaft und Kritik* (Fußn. 16), S. 19, und in: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz* (Fußn. 16), S. 490. Jetzt auch *Ossenbühl*, DÖV 1977, S. 384.

⁷² Vgl. über „Ausgewogenheit“ insoweit *Aufermann*, MP 1977, S. 301 ff., ähnlich auch in *Medien Heft 1* (1977), S. 34 ff.

lungen nahe, jedenfalls wäre es kein Integrationsrundfunk im Sinn des bestehenden öffentlich-rechtlichen Systems. Letzteres System will aber die Klägerin nicht in Frage stellen, ebensowenig *Starck* und wohl auch nicht das OVG Lüneburg. Man mag also darauf bauen, daß das Gericht Programmauftrag und Programmgrundsätze *de lege lata* (als Sitz des Integrationsprinzips, auch des entsprechenden Distanzproblems) im Hintergrund mit im Blick behalten und daß es in dieser Perspektive über Anteilsbegrenzung und Beteiligungsanspruch befunden habe. Daraufhin wird sich auch der verfassungsrechtliche Rahmen zurechtrücken lassen. Vor allem wäre der institutionelle Kern des Art. 5 I 2 GG genauer herauszuarbeiten. Das entscheidende öffentliche Interesse ist in *der Rundfunkanstalt als solcher* institutionell subjektiviert. Auf das Anstaltsinteresse müßten die sonstigen Interessen gleichsam sternförmig bezogen werden; anhand dieser Relation müßten sie inhaltlich abgeklärt und in ihren dritten Wechselbezüglichkeiten verdeutlicht werden. Das dann auch in verfassungsrechtlicher Anwendung. Es geht nicht an, daß die Anstaltsfreiheit nicht viel mehr ist als eine Leerstelle, gewissermaßen ein Loch in der Mitte eines Netzwerks aus zahlreichen kleinen externen, gruppenhaft gebündelten und mutierten Tendenzfreiheiten. In ein solches Netzwerk will die Kirche nicht eingespannt werden. Ihr Interesse geht auch nicht dahin, daß der Staat dergleichen geschehen läßt und sich fernhält. Die dies riskierende Konstruktion sollte abgeändert werden.

Es müßte vorab der negatorische Aspekt des Art. 5 I 2 GG auf die Anstalt als das *primäre* Grundrechtssubjekt umgepolt und dabei aus dem Programmauftrag entwickelt werden. Von da aus müßte er erweitert und mit mediengerechten Zuordnungsvorstellungen angereichert werden, wobei parlamentarische und kirchliche Beteiligung durchaus koinzidieren könnten. Dafür gibt es bei *Starck* Ansatzpunkte. „Staatsfreiheit“ stellt nach *Starck* anscheinend der Sache nach u. a. eine Art negativer Parteifreiheit dar, ohne daß an gänzliche Ausgrenzung gedacht wäre. Der liberale Gesichtspunkt wird in dieser veränderten Form ferner auch auf das Verbändewesen übertragen, d. h. der Rundfunk bedarf auch einer gewissen negativen Verbandsfreiheit. Verbandseinfluß wird andeutungsweise auch als bedenklich eingeschätzt, wohl im Hinblick auf übermäßige Machtakzente oder sonstige möglicherweise auftretende trübende Beimengungen. Daraufhin richtet sich der Blick wieder auf den Staat zurück: Der Staat eben immer auch als Garant der Rundfunkfreiheit, er müßte sie vor dem Durchgriff der Verbände, zugleich aber auch vor sich selbst (in seiner Eigenschaft als parteienstaatliches Tendenzpotential) schützen. Er müßte sie als *Rundum-Freiheit* konstituieren und als solche gewährleisten.

Mit den Aporien unmittelbar-staatlicher „Nichtidentifikation“ pflegt man sich in diesem Zusammenhang, wie gezeigt, ohne Erfolg zu beschäftigen – woraufhin ungewiß bleibt, unter welchen Bedingungen denn der Staat zum Hüter der Rundfunkfreiheit geeignet sein könnte. Etwas von den älteren Aporien kehrt im übrigen auch innerhalb der Kirchen, als möglicher Mithüterinnen, wieder. Ferner findet sich etwas davon auch in weiteren „relevanten“ Verbänden. Was zunächst den Staat betrifft, so hat sich dessen Doppelcharakter dahin ausgewirkt, daß ihm gesetzgeberische und sonstige, der Hervorbringung des Rundfunks als öffentlicher Einrichtung und der Wahrung der funktionellen Integrität dieser Einrichtung dienende Befugnisse zugestanden werden. Es soll sich aber nicht um eine (unmittelbar oder auch nur administrativ-mittelbar) staatliche, sondern um eine *gesellschaftlich*-öffentliche Einrichtung handeln. Unter dem liberalen Gesichtspunkt (Vermeidung von Staatsrundfunk, u. a. als Parteilrundfunk) soll der Staat auch das Verbändewesen einbeziehen; dem OVG Lüneburg zufolge wäre sogar eine *rein* ständische Konstruktion des Rundfunkrats das verfassungsrechtliche Optimum. Gebührend fortgeschrieben, kehrt sich der liberale Gesichtspunkt allerdings immer auch *gegen* das Verbändewesen: Der Rundfunk soll eine *öffentliche* Einrichtung bleiben. Darum ist auch ein entsprechender Doppelcharakter der Verbände in Rechnung zu stellen. Das scheint in dem Urteil in dem mühsamen Vorbehalt der Verfassungsmäßigkeit einer gewissen staatlich-parlamentarischen Überarbeitung und Aufbereitung des jeweils vorgefundenen Verbändespektrums anzuklingen; desgleichen in der Konzessionierung des Staats-Drittels. Damit wird – mehr oder weniger widerwillig – auch eine gewisse, quotenmäßig minoritäre Einwirkung der politischen Parteien als zulässig zugestanden. Sie soll durch den Verbändesektor irgendwie konterkariert und ausgeglichen werden. Dergestalt wird ein pragmatisches Neben- und Gegeneinander von Parteien und Verbänden hingenommen – ein Arrangement, das unter Abwesenheit eines ausformulierten qualitativen Maßstabs zustande kommt.

Nach dem vorhin Gesagten liegt auf der Hand, daß ein solcher Maßstab im Programmauftrag des Integrationsrundfunks angelegt ist. Graduelle Interessenfreiheit bedeutet: Vergesellschaftung darf nicht zur Verstaatlichung werden. Gleichwohl wird etwas Staat benötigt, nämlich so viel, daß Vergesellschaftung nicht stattdessen in Privatisierung umschlägt. Der Staat hat „Entstaatlichung“, aber auch „Entprivatisierung“ zu gewährleisten⁷³; auch letzteres im Namen eines wohlverstandenen liberalen Gedankens (Vermeidung von Privatrundfunk, als Vermeidung privat-

⁷³ Vgl. *Börnsen* (Fußn. 23).

ökonomischer Präokkupation, aber auch des beliebigen ständischen Zugriffs). Der Staat hat deshalb den Rundfunk als *publizistisch unabhängige* öffentliche Einrichtung zu konstituieren und in Gang zu halten. Parteien, Verbände, Private sind insoweit auf Abstand zu bringen, als ihre Interessen der Erfüllung des Programmauftrags abträglich sein können. Es geht dabei um „Allseitigkeit“ und Äquidistanz, konsolidiert durch den „Wahrheits“-Bezug. Das heißt aber: Vergesellschaftung muß mit einer entsprechenden *Professionalisierung* einhergehen⁷⁴.

b) Man wird also auf zweierlei Bedacht nehmen müssen: auf gesteigerte Interessennähe, auch als „Bürgernähe“, und auf die Möglichkeit gradueller Ablösung und Gegensteuerung anhand professionell-publizistischer, in der Anstalt angesammelter und autonomisierter Substanz. In den Kontrollgremien wird ein vielfarbiges, kräftiges und dabei von außen her hinlänglich durchlässiges Interessenspektrum anzusiedeln sein. Darin sollte für andernorts etablierte Mehrheitsinteressen Raum sein, zugleich aber auch – sei es auch nur via „Huckepack“ – für solche Interessen, die andernorts von Majorisierung oder sonstiger Zurücksetzung bedroht sind oder als nicht organisierbar gelten. Parteien, und zwar auch „Volksparteien“ heutigen Zuschnitts als Organisationen mit (idealiter) verhältnismäßig breiten Einzugsbereichen und mit einer „öffentlichen Aufgabe“⁷⁵, kommen hier durchaus als Beteiligte in Betracht. *Starck* betont jedoch zu Recht gerade in dieser Richtung das Erfordernis, auch für Relativierung und Abstandnahme Vorkehrungen zu treffen. Im Parteienbereich fehlt es nicht an Aufrufen zu machtpolitischer Bescheidung und Selbstbescheidung mit Bezug auf den Rundfunk. Nur folgen den Appellen kaum Taten. Denn wer macht, auch angesichts vermeintlicher bzw. wirklich bestehender „Schieflagen“ und nötigenfalls auch auf eigene Kosten, den Anfang⁷⁶? – Um so mehr besteht Anlaß, zusätzlich nach

⁷⁴ Dazu grundlegend *Kübler*, Kommunikation und Verantwortung, 1973; auch in: *Jasper* (Hrsg.), Tradition und Reform in der dt. Politik, 1976, S. 333 ff. Dort u.a. Hinweise auf die *Wissenschaftsfreiheit* nach Art. 5 III GG als Analogon zur Rundfunkfreiheit. In dieser Richtung szt. auch schon *Ziegler*, AfP 1970, S. 913 ff.; *ders.*, DÖV 1971, S. 654 ff.; *ders.*, in: Rundfunk als machtfreier Raum (Fußn. 19), S. 37 ff. Um ein entsprechendes Professionalismuskonzept geht es bei den heutigen Bemühungen um eine verbesserte Journalistenausbildung und -fortbildung. Siehe nur *Aufermann/Elitz* (Hrsg.), Ausbildungswege zum Journalismus, 1975; *Hömbert* (Hrsg.), Journalistenausbildung, 1978 (Lit. S. 235 ff.). Einführend *Elitz*, Die Neue Gesellschaft 1978, S. 966 ff.

⁷⁵ § 1 I 2 PartG.

⁷⁶ Vgl. nur die sog. CDU-Medienstudie (betr. den WDR), abgedr. KuR Nr. 63 vom 19. 8. 1978, S. 1 ff., und Funk-Report, Sonderausg. vom 18. 8. 1978. Andererseits das von *Bahr* Anfang 1978 zur Diskussion gestellte Modell einer publizistischen Selbstverwaltung *ohne* organisierte gesellschaftliche Kontrolle, siehe *Meyn* (Fußn. 26), S. 971 f. Wird das Modell mit Vorstellungen i. S. *Küblers* (Fußn. 74) in Verbindung gebracht, so kann es immerhin als interessanter Kon-

Gruppierungen Ausschau zu halten, in denen sich relative Offenheit leichter verkörpern kann. Vor allem wird es auf solche „Kräfte“ ankommen, die auf kulturellem Gebiet spezialisiert sind. Von ihnen wird in der Regel anzunehmen sein, daß sie auch für das Problem der inneren Abständigkeit und für das entsprechende professionelle Element der Rundfunkfreiheit Verständnis aufbringen. Unter diesem Vorzeichen wird auch die denkbare kulturverfassungsrechtliche Nähe von *Kirche* und Rundfunk einen „Relevanz“-Pluspunkt darstellen.

Ein so verstandenes kirchliches „Eigeninteresse“ ist kein herrschaftlich instrumentiertes und im übrigen inhaltlich beliebiges bloßes Tendenzeninteresse, sondern es ist notwendig ein Interesse an der Wahrung der Integrität des Rundfunks im ganzen. Es ist auch ein Interesse daran, daß die Vergesellschaftung der Rundfunkfreiheit unter Zutun des Staats von einer nachhaltigen Professionalisierung dieser Freiheit begleitet wird. Es richtet sich u. a. darauf, daß auf der Gremienebene ein Interessenspektrum der eben umrissenen Art verankert und zu der professionellen Ebene in angemessener Weise in Beziehung gesetzt wird. Dabei ist immer auch das Distanzproblem mitzubedenken. Daraus folgt z. B., daß ein wie auch immer organisationsrechtlich festgeschriebenes „Ausgewogenheits“-Schema nicht ohne weiteres in das Programm durchschlagen darf, daß vielmehr Leitung und Programm-Mitarbeitern die Möglichkeit garantiert sein muß, kraft eigener journalistischer Sachkompetenz den „Gesamtprogramm“-Zusammenhang herzustellen. Dabei werden die in den Kontrollgremien vertretenen Interessen adäquat zu berücksichtigen sein. Im übrigen muß auch Gelegenheit sein, durch die in den Gremien jeweils vorfindlichen Bandbreiten und Formierungen hindurch und über sie hinaus „alle“, d. h. alle *publizistisch* „relevanten“ Interessen und alle entsprechenden Meinungen in das Programm einzubeziehen. Dazu bedarf es eines separaten programmrechtlichen, relativ autonom zu betätigenden Standards von „Ausgewogenheit, Sachlichkeit“, einer hieraufhin verrechtlichten Innenschwelle zwischen Gremien und Leitungsorgan usw. Das „Eigeninteresse“ stimmt auch in diesem Betracht mit dem „Interesse der Allgemeinheit“ überein und geht nicht auf „Staatsfreiheit“ überhaupt, etwa auf ein organisations- und programmrechtliches Vakuum, in welchem dann interessierte Verbände die Planungs-, Dispositions-, Produktionsaufgaben und die diesbezüglichen Leitungsbefugnisse nach Gefallen an sich ziehen könnten. Es geht stattdessen auf staatliche konstitutionelle Vorgaben in

trapunkt dienen. Allerdings wäre damit zu rechnen, daß es vermehrte Forderungen nach personeller und organisatorischer „Ausgewogenheit“ auf der professionellen Seite nach sich ziehen würde, d. h. Forderungen nach entsprechenden Binnenkonstitutionalisierungen als *Ersatz* für die Gremienkontrolle.

der Richtung auf eine Unterscheidung von Kontrollgewalt und Leitungsgewalt, auf eine hieb- und stichfeste, konfliktbeständige Eigenverantwortung der letzteren und auf ein funktionsgerechtes Zuordnungsverhältnis zwischen ihr und den Kontrollgremien⁷⁷.

Im Rundfunkrat wäre ein derartiges kirchliches „Eigeninteresse“ Bestandteil eines Interessenensembles – der „Interessen der Allgemeinheit“ nach § 8 IV 1 NDR-Vertrag⁷⁸ –, in dessen Rahmen es eine besondere Stabilisierungswirkung haben könnte. Es ist immer auch fremdnützig beschaffen. Es kann als Gegenmittel gegen die verschiedenen erwähnten äußeren Korruptierungsgefahren zu Buche schlagen, ferner auch gegen anstaltsinterne Ermüdungserscheinungen und unangemessene Verfestigungen auf der professionellen Seite. Es geht dahin, daß ein „Gesamtprogramm“ im vorhin angedeuteten Sinn zustande kommt: als ein forumsartiger, möglichst wenig verzerrter, informatorisch möglichst ergiebiger, Identifikation *und* Abstandnahme prästierender, als „Hilfe zur selbständigen Urteilsbildung der Bürger“⁷⁹ tauglicher und vielleicht sogar „Lebenshilfe“⁸⁰ bewirkender Vermittlungszusammenhang „aller“ Interessen und Meinungen. Es wird sich auf den so verstandenen Integrationscharakter des Programmauftrags beziehen, den kirchlichen „Öffentlichkeitsauftrag“ als ein besonderes Vortriebsmoment begreifen und in den allgemeinen Programmauftrag einbringen und im übrigen auf die organisatorische Abstützung und Gewährleistung einer entsprechenden Programmpraxis abzielen. Es wird sich darauf richten, daß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner „öffentlichen Aufgabe“ und ihrer öffent-

⁷⁷ Anhand dieser – hier nicht weiter zu belegenden – Grundsätze wäre der Kieler Entwurf i. e. auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Dafür fehlt an dieser Stelle der Raum. Auf einige Einzelfragen wird noch eingegangen werden. Im übrigen sei verwiesen auf *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 111 ff. Ferner sei noch angemerkt: Die genannten Grundsätze müßten sinngemäß auch in den Kabelprojekten wiederkehren – ein Erfordernis, welchem das Modell Ludwigshafen/Mannheim (Fußn. 11, 12) bisher keineswegs Rechnung trägt.

⁷⁸ Wiederkehrend in § 21 I 1 des Kieler und § 17 I 1 des Hamburger Entwurfs. Von da aus wären die oben Fußn. 5 angeführten weiteren Bestimmungen ferngehalten würden.

⁷⁹ § 4 I 4 des Hamburger Entwurfs. Siehe auch § 6 II 2 des Kieler Entwurfs.

⁸⁰ So jetzt § 3 IV 1 des Hamburger Entwurfs. Der ungelente Ausdruck wäre von Abs. 1 ebd. aus zu verdeutlichen: „Der NDR hat den Ansprüchen und Bedürfnissen der Bürger zu dienen.“ Dabei wäre darauf achtzugeben, daß „Lebenshilfe“ nicht aus der Informationsaufgabe i. w. S. ausschert. – Ein mit „Lebenshilfe“ verwandtes Aufgabenelement wird der herkömmlichen Aufgaben-Trias (Fußn. 70) auch in § 3 II 2 des Kieler Entwurfs unter dem Namen „Beratung“ hinzugefügt. „Vermittlung von Beratung und Lebenshilfe“ denken die norddt. Landeskirchen dem NDR zu, KuR Nr. 13 (Fußn. 23), unter 4. Dazu sei auf die „Holocaust“-Diskussion hingewiesen, etwa auf die Beiträge in *Medium* 1979, Heft 1.

lichkeitsstrukturellen Rahmenbedingungen besser als bisher vergewissern kann, daß er sich der Erfüllung dieser Aufgabe – als der Grundlage seiner journalistischen Identität (seiner Selbstbehauptung auch in medienpolitischer Hinsicht) – wieder unbeirrt widmet, daß er sich der dafür nötigen relativen publizistischen Autonomie erfreut und einer die Herausbildung und Beibehaltung dieser Autonomie bezweckenden, binnenpluralistisch organisierten gesellschaftlichen Kontrolle unterliegt.

Jetzt wird deutlicher: Das ist mehr und zum Teil auch etwas qualitativ anderes als das, was das OVG den Verbänden in ihrer Gesamtheit zuschreibt und zubilligt: ein gruppenegoistisches forciertes „Zu-Wort-Kommen“, nur „Selbstdarstellung“⁸¹. Noch größer ist der Abstand zu den kommerziellen Rundfunkinteressen – ihnen gegenüber ist ein kirchliches „Eigeninteresse“ der eben gekennzeichneten Art vollends ein *aliud*. In seiner Orientierung an der „öffentlichen Aufgabe“ des Rundfunks und an einer aufgabenadäquaten Ausgestaltung von Programm und Organisation unterscheidet es sich vor allem auch grundsätzlich von pressetypischen verlegerzentrierten Tendenzinteressen. Insoweit ist es ein Hemmschuh. In alledem berührt es sich mit zahlreichen anderweitig lokalisierten Kommunikationsbedürfnissen und ist inhaltlich wesentlich durch seine engen Beziehungen zu den entsprechenden dritten Interessen be-

⁸¹ Siehe jetzt § 6 I 2 Nr. 1 des Kieler Entwurfs („zu Wort kommen“) und daneben die „Selbstdarstellung von Parteien und Kirchen“ nach § 18 ebd. Zu ersterer Bestimmung heißt es in den Erläuterungen MP 1978, S. 667, damit sei kein „Selbstdarstellungsrecht“ i. S. des § 18 gemeint, sondern „weitestgehende ‚Beteiligung‘ an der Programmgestaltung“ gemäß BVerfGE 31, S. 329. Dabei soll wohl etwas von dem vorbehalten bleiben, was in den Erläuterungen wenig später (S. 668) „journalistische Gestaltungsfreiheit“ genannt wird. Zur Verdeutlichung *Stock*, RuF 1977, bes. S. 25 mit Fußn. 152.

Der „Sendezeit“-Tatbestand des § 18 II ist demgegenüber offenbar auf sog. Verkündigungssendungen gemünzt, vgl. *Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 265 ff. m. w. N., auch zu dem diesbezüglichen fragwürdigen Begriffspaar „instrumental“ – „medial“ nach *Wunschel*, Rundfunk und Fernsehen zwischen Staat und Kirche, Jur. Diss. Regensburg 1971, S. 141. *Neuffer* lehnt die Fensterstrukturen des § 18 ab, MP 1978, S. 672. In der Tat bedarf es auch in diesem Betracht eines spezifischen Zuordnungsverhältnisses jenseits einer bloßen Herrschaftsalternative. Andernfalls könnte in diesen Regelungen der Keim einer privatisierten „Programmverantwortung“ nach Art des Koordinationsmodells Ludwigshafen/Mannheim (§ 15 des Entwurfs MP 1978, S. 380 ff.) zu erblicken sein. Ausführlich, z. T. wohl in letzterer Richtung, über diese Fragen *Forster*, in: Essener Gespräche (Fußn. 12), S. 21, 25, 40, sowie die Diskussion dort S. 40 ff., 72 ff. Regelungsübersicht und Erfahrungsbericht: *Holzamer*, dort S. 57 ff. Ergänzend *Biesinger* u. a., Ziele und Inhalte des Kirchenfunks, Funk-Korrespondenz Nr. 29 vom 19. 7. 1978, Beilage; *Schelauske*, Funk-Korrespondenz Nr. 7 vom 14. 2. 1979, S. 2 ff. Aus dem protestantischen Bereich neben den oben II. Genannten zuletzt *N. Schneider*, in: *G. Metzger* (Hrsg.), Zukunft aus dem Wort. Festschrift für H. Claß, 1978, S. 141 ff. Siehe auch die Stellungnahme der norddt. Landeskirchen, KuR Nr. 13 (Fußn. 23), unter 6.

stimmt. Es ist auch geeignet, diese größere Klientel – auch soweit sie nicht mit eigenen Rundfunkratssitzen bedacht wird – in einem außerrechtlichen Sinn zu „vertreten“. Es kann solche äußeren Integritätsinteressen bündeln und als Bindeglied zwischen ihnen und dem Interesse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst an der Wahrung und Festigung seiner Prinzipien dienen. Dergestalt ist es ein besonderer Ausschnitt des öffentlichen Interesses an Rundfunkfreiheit, begreift aber zugleich und unteilbar letzteres Interesse auch im ganzen ein.

2. Nun ist noch zu prüfen, ob sich dieses kirchlich-öffentliche Interesse im Vorfeld bzw. im Innenbereich des Anstaltssubjekts zusätzlich *rechtlich subjektivieren* läßt. Läßt es sich auf dem Boden des Art. 5 I GG in ein Grundrecht umsetzen und dem Grundrecht der Anstalt in einleuchtender Weise zuordnen, dann kann es zum klagbaren „Recht“ (§§ 42 II/113 I 1 VwGO) erstarken. Hier liegt die Schlüsselfrage; sie ist, wie gezeigt, noch nicht überzeugend beantwortet.

a) Der anstaltsexterne, von außen nach innen gerichtete Ansatz der Kirchenklage legt es nahe, auf der Suche nach einem einschlägigen Grundrecht von den Jedermanns-Grundrechten des Art. 5 I 1 GG auszugehen. Auf die allgemeine *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* ist im bisherigen Verfahren *expressis verbis* kaum jemand eingegangen. Sie spielt jedoch, wie sich gleich wieder erweisen wird, der Sache nach eine wichtige Rolle. Die Klägerin beruft sich außerdem ausdrücklich, allerdings nur beiläufig, auf die allgemeine *Informationsfreiheit*. Im übrigen stellt sie hauptsächlich auf die *Rundfunkfreiheit* ab. Um den Befund zu Art. 5 I 2 noch einmal zusammengefaßt vor Augen zu führen:

Von der Klägerin wird anscheinend gebilligt und vorausgesetzt, daß die Rundfunkfreiheit in erster Linie der Anstalt als solcher zukomme. Die Anstaltsfreiheit soll sich aber auf eine Reihe von Verbandsrundfunkfreiheiten zurückbeziehen, daneben ferner (hilfsweise) auf ungezählte kleine Rundfunkfreiheiten als Jedermanns-Grundrechte. Diese äußeren Grundrechte sollen „ursprünglich“ private Vollrechte gewesen sein. In ihrem gedachten naturwüchsigen Urzustand sollen sie wohl in typologischer Hinsicht der *Pressefreiheit* heutiger einfachgesetzlicher Ausprägung geähnelt haben. Auf Art. 5 I projiziert, würde letzteres bedeuten: Sie wären auf die allgemeine *Meinungsfreiheit* – hier insbesondere als positive Tendenzfreiheit – gegründet und aufgestockt gewesen; es hätte sich um u. a. verbreitungstechnische Implementierungen der privaten Meinungsfreiheit nach dem Bilde der sog. Verlegerfreiheit gehandelt⁸². Die gedachten Vollrechte sollen dann eine „Abschwächung“ erlitten haben: Sie seien vergesellschaftet und dadurch in der Weise umgewandelt worden, daß aus ihnen die monopolisierte Anstaltsfreiheit hervorgegangen sei. Sie seien aber noch teilweise existent, nämlich als Behelfe gegen eine als übermäßig erachtete Parlamentarisierung des Rundfunkrats. Als Teilrechte „relevanter Gruppen“ beträfen sie

⁸² Vgl. oben Fußn. 12 f., 43, bes. Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 32 ff.

diese Parlamentarisierung unter dem Gesichtspunkt einer präsumptiven Vernachlässigung und Verletzung des jeweiligen verbandsspezifischen Meinungs- bzw. Tendenzverbreitungsinteresses (mit einer entsprechenden Bevorzugung von Parteieninteressen als Kehrseite); insoweit richteten sie sich auf Rundfunkrats-sitze oder mindestens auf verfahrensmäßige Beteiligung. Als Teilrechte von jedermann beträfen sie (hilfsweise) die Parlamentarisierung unter dem Gesichtspunkt einer präsumptiven Verletzung eines individuellen bzw. öffentlichen Interesses an „Staatsferne“ (u. a. als Parteienferne) und an „Ausgewogenheit“ in abstracto; hierbei müsse und könne es ohne die Umsetzung in organisations- oder verfahrensrechtliche Beteiligungsansprüche abgehen.

Das OVG Lüneburg greift Teilstücke sowohl der Haupt- als auch der Hilfsargumentation auf. Es verbindet die beiden Stufen in der Weise, daß die hypothetische menschen- und bürgerrechtliche Ausgangsstufe der Rundfunkfreiheit für das Verständnis der Anstaltsfreiheit nicht mehr (auch nicht hilfsweise) un-mittelbar erheblich ist. Diese Ausgangsstufe soll nur noch mittelbar, nämlich durch die verbandsrechtliche Stufe vermittelt (dies jedoch principaliter), relevant sein. Die gedachten auf der Jedermanns-Ebene angesiedelten Vollrechte sollen hiernach Teilrechte auf verfahrensmäßige Berücksichtigung im Rahmen der Besetzung der „staatsfreien“ Rundfunkrats-sitze hinterlassen haben, wobei solche Teilrechte aber nur insoweit zum Zuge kommen, als sie auf der zweiten, verbandsrechtlichen Stufe „vertreten“ werden. Die Verbändesphäre wölbt sich hiernach als irgendwie durchlässige, bündelnde, irgendwie aber auch absorbierende Zwischenschicht über die Jedermanns-Ebene hin. Das jeweilige Verbands-Teilrecht stellt sich inhaltlich als eine Art selektiver Sammeltendenzfreiheit dar. Der Form nach stellt es sich als ein Konstrukt aus den Teilrechten der betreffenden Verbands-„Bürger“ dar, bei Ungewißheit über Größe, Zugänglichkeit und sonstige strukturelle Befindlichkeit des jeweiligen Einzugs- und Vermittlungsbereichs. Noch größere Ungewißheit breitet sich über die Rechtsqualität und etwaige nähere rechtsdogmatische Dignität solcher vermittelten Grundrechts-„Wahrnehmung“ hin. Es mag an eine auf die jeweilige Mitgliederschaft bezogene oder auch darüber hinausreichende, öffentliche Prozeßstandschaft der Verbände gedacht sein⁸⁸. Manches spricht dafür, daß das Gericht damit nur ein juristisch irrelevantes zusätzliches Legitimations-Umfeld jenseits des greifbaren harten Kerns gemeint hat. Was wirklich zählt, soll hiernach wohl nur der abgehobene Inbegriff sein: Das Teilrecht *des Verbands selbst*, als einer grundrechtsfähigen, mit einem Beteiligungsanspruch aus Art. 5 I 2 GG ausgestatteten organisierten Einheit.

Der Befund wirkt im Ansatz interessant, im Ergebnis jedoch wenig förderlich und geradezu paradox. Das Ursprungsmotiv und das eigentlich Originelle der Kirchenklage liegt in der *Starckschen* popularischen Hilfsargumentation beschlossen. Die Jedermanns-Stufe in die Hauptargumentation einzubeziehen und mit der verbandsrechtlichen Stufe von innen

⁸⁸ Hier wird wieder spürbar, daß die allg. Problematik von Popular- und Verbandsklage umgangen worden ist (Fußn. 52). Materiellrechtlich über den kirchl. Körperschaftsstatus im bes. als „organisierte Grundrechtssubstanz“ *Meyer-Teschendorf*, AöR 103 (1978), S. 289 (329 ff.) m. w. N. Wie läßt sich die gesellschaftlich-öffentliche Dimension des *Rundfunkwesens* an dem kirchlich-öffentlichen Status festmachen?

heraus in Verbindung zu bringen, hatte allerdings auch *Starck* noch nicht vermocht. Das OVG stellt zwar eine Verbindung her, im Ergebnis tritt jedoch die popularische Dimension der Rundfunkfreiheit ins Ungreifbare zurück. *Starcks* Hauptargumentation ihrerseits wird noch weiter auf ein – so von der Klägerin nicht verfolgtes – Verbandsinteresse als bloßes Tendenzinteresse hin zugespitzt und zurückgeschnitten. Die Verbandsdimension der Rundfunkfreiheit wird weder nach „unten“ (zum Publikum hin) noch nach „oben“ (zur Anstalt hin) in der vorhin unter 1. umrissenen Weise durchgeformt. Im Gegenteil: Die Verbandsfreiheit wird auch der restlichen von ihr zunächst noch mitgeführten weiterreichenden Inhalte („Staatsfreiheit“, „Ausgewogenheit“) entkleidet. Letztere Elemente kommen erst durch die der hiesigen besonderen Fallkonstellation zu verdankende objektivrechtliche Hintertür wieder herein. „Ausgewogenheit“ stellt sich danach nun nicht mehr als zusätzlicher bzw. (hilfsweise) ausschließlicher *Anspruchsinhalt* dar, sondern als von außen herangeholte (Art. 5 II GG?) *Schranke*. Wie die Verbandsfreiheit zum Vehikel von Medienfreiheit werden könnte, ist nicht zu erkennen. Es fehlen zahlreiche unentbehrliche Zwischenschritte. Wie die verschiedenen Verbandsfreiheiten, gewissermaßen gleichzeitig und im gleichen Raum (im öffentlichen „Gesamt“-Konnex), koexistieren und „arbeiten“ sollen, wie es dabei mit dem besonderen Durchdringungsvermögen der Kirche steht, welches dabei die spezifische Aufgabe des Staats und andererseits die der Anstalt selbst sein soll, wo in alledem das Prinzip der „Sachlichkeit“, der entsprechende professionalisierte Überbau usw. bleibt – danach wird man vergebens fragen.

Das Gericht spricht der Kirche eine Teil-Rundfunkfreiheit zu, welche auf die Meinungsfreiheit (die Freiheiten der von ihr „Vertretenen“ bzw. ihre eigene Freiheit) irgendwie aufgesetzt erscheint. Daß sich die Kirche auch auf die *Informationsfreiheit* berufen hatte, bleibt bei der gebrechlichen Konstruktion außer Ansatz. Inwiefern auch das letztere Grundrecht eine Verbandsdimension haben könnte, bleibt ungewiß; die dahinterliegende popularische Dimension bleibt ganz und gar unerschlossen. Auch das Verhältnis von Informationsfreiheit und Rundfunk- als Anstaltsfreiheit bleibt dunkel. Diese in Art. 5 I GG ebenfalls angelegte Substruktur ist gegenwärtig in aller Munde. Es wäre darum naheliegend und reizvoll gewesen, von der Informationsfreiheit aus auf die rundfunkrechtliche Verlängerung und Mobilisierung äußerer Meinungsfreiheit eine Art Gegenprobe zu machen. Das gelingt aber auch nicht. Um so leichter könnte alles dies einen Koordinationsrundfunk näherbringen und schließlich bei schlichtem Privatrundfunk enden.

b) Wer solchen Unsicherheiten abhelfen will, wird bei der Vorstellung

von Rundfunkfreiheit als „*Instrumentalgrundrecht*“⁸⁴ ansetzen müssen. Es wäre nun zweierlei genauer herauszuarbeiten: Art. 5 I 2 GG will einerseits äußere und – sekundär-treuhänderisch – innere Kommunikationsinteressen, z. B. vorfindliche auf Meinungsverbreitung im Sinn des Art. 5 I 1 GG gerichtete *Kommunikatorinteressen*, in umfassender Weise an das Programm heranführen. Andererseits will Art. 5 I 2 die „Auslieferung“ des Massenmediums an solche Interessen verhüten. Er hat die jeweiligen Kommunikatorinteressen in ihrer Gesamtheit im Auge, einschließlich ihrer Wechselbezogenheit, ihrer agonalen Merkmale, ihres Konkurrenz- und Konfliktpotentials, ihrer Machterheblichkeit und auch Machtempfindlichkeit, ihrer Anfälligkeit für Vermachtungen; also auch einschließlich des Erfordernisses, ein entsprechendes wohlgeordnetes Forum zu konstituieren, für Chancengleichheit auf der Zugangs- und Einzugsseite zu sorgen u. ä. Dabei hat Art. 5 I 2 im übrigen zugleich und nicht zuletzt auch die *Rezipienteninteressen* in ihrer Gesamtheit im Auge. Als Interessen an „ungehinderter“ Information im Sinn des Art. 5 I 1 GG sind sie auch ihrerseits in ein Jedermanns-Grundrecht eingegangen. Die Rundfunkfreiheit bezieht sich also auf die allgemeine Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit, und sie bezieht sich zugleich auf die allgemeine Informationsfreiheit. Sie stellt im Verhältnis zu diesen beiden Grundrechten ein „mediales“ Zwischenglied dar. Wird die Informationsfreiheit als Voraussetzung effektiver Meinungsbildungsfreiheit verstanden und ernstgenommen, dann bedingt sie auf der Meinungsseite qualifizierte Gesamtangebote der eben wieder erwähnten Art, d. h. sie bedingt zugunsten des Rundfunks als Institution einen Spielraum *relativ autonomer* Meinungsberücksichtigung. Beide Jedermanns-Grundrechte nach Art. 5 I 1, das Kommunikator- wie auch das Rezipientengrundrecht, bedingen demnach als Zwischenglied nicht ein „*Instrumentalgrundrecht*“, sondern ein strukturlogisch und rechtspraktisch *selbständiges Mediator-Grundrecht* nach Art. 5 I 2 GG⁸⁵.

⁸⁴ Oben Fußn. 71.

⁸⁵ Siehe die Nachw. oben Fußn. 13, betr. das Verhältnis der Rundfunk- zur Meinungsfreiheit. Zur Informationsfreiheit Fußn. 50. Hier sei nun noch kurz auf die – im Ausgangspunkt ähnlichen – Gedankengänge von *Jarass* (Fußn. 13) eingegangen. Auch in jener Arbeit findet sich das Konzept einer verselbständigten Medienfreiheit nach Art. 5 I 2 als „Verbindungsstück“ der Freiheiten nach Art. 5 I 1 GG und als „Freiheit massenkommunikativer Vermittlung“ (S. 171, 186 ff.). Dafür wird zutreffend an den Begriff der Berichterstattung als Vorgabe in der Richtung auf „intensive ‚Quellenorientierung‘“ angeknüpft (S. 155 ff.). *Jarass* schwächt und halbiert diese Leitidee allerdings in der Durchführung in betrüblicher Weise. Er unterscheidet mehrere „Funktionstypen“: „Aktualvermittlung“, „Lehrtypus“, „Autopräsentation“, „Konsumtypus“ (S. 165 ff.). Im Vordergrund steht der erstere Typus. Er deckt ungefähr den engeren Informationssektor i. S. der herkömmlichen Aufgaben-Trias (Fußn. 70) ab. Diese Vermitt-

Wie der zuletzt genannte, die Unabhängigkeit des Mediums betreffende Gesichtspunkt aus dem zuerst genannten, den dienenden Charakter des Mediums betreffenden Gesichtspunkt hervorgeht, ist vorhin schon angedeutet worden. Dazu noch ein paar grundrechtssystematische Ergänzungen, unter Hinzunahme anschaulicher einfachgesetzlicher und sonstiger Kurzformeln. Der Rundfunk „darf nicht einseitig einer politischen Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen“⁸⁶, sondern er soll „allseitig“ orientiert sein. Er soll „für alle durch alle“⁸⁷ betrieben werden. Um eine weitere augenblicklich gern benutzte Metapher aufzugreifen: Der Rundfunk ist „Eigen-

lungsaufgabe soll sich auf externe „aktuelle“ Meinungen sowie daneben auf „Ereignisse“, „Vorgänge“ u. ä. beziehen (S. 172 ff.). Das entsprechende Autonomiegebot wird jedoch kategorial nur sehr knapp begründet, es steht daraufhin auf schwachen Füßen. Der öffentlichkeitsstrukturelle Zusammenhang bleibt etwas undurchsichtig; z. B. soll organisierter Gruppeneinfluß die „Quellenorientierung“ sicherstellen (S. 183) – man weiß nur nicht recht, *wie* (wenn denn nicht nur die Gruppenmeinungen selbst die „Quelle“ sein sollen). Innerprofessionelle Meinungen werden als Störfaktor eingeschätzt, ihre Bedeutung als nützliche „Unruhe“ und Antriebskraft (Stock, RuF 1977, S. 27 f.) verblaßt darüber. Für Qualitäten wie „objektiv“, „wahr“ andererseits stellt Jarass kurzerhand auf die gute Absicht der Journalisten ab (S. 169 f., 197). Nach alledem wirkt der Typus der „Aktualvermittlung“ hinfällig. Auf ihn aber soll die Medienfreiheit schwerpunktmäßig aufgebaut sein. Ob sie sich so von der medienunspezifischen Meinungsfreiheit im nötigen Grad – nicht zu weitgehend, aber auch nicht zu wenig – emanzipieren kann, bleibt zu bezweifeln.

Der „Lehrtypus“, etwa dem traditionellen Bildungssektor i. e. S. gleichkommend, ermangelt eines verwandten Autonomieprinzips. In ihm soll es strikt „sachlich“ zugehen, unterdessen bleibt der Meinungsfaktor schweifend bzw. er wird zum Einfallstor einer staatlich aufgedrungenen tendenzartigen Obermeinung. Der „Konsumtypus“ seinerseits – Unterhaltung i. e. S. – bietet sich einigermaßen desolat dar, ihm fehlt ein verbindendes regulatives Prinzip, d. h. er wird wiederum zum Fremdkörper. „Autopräsentation“ schließlich, also ungefähr das, was uns vorhin als „Selbstdarstellung“ begegnet ist (Fußn. 81) (ergänzt um Werbung), hat bei Jarass vollends instrumentalistischen Charakter. Im ganzen entsteht ein bedenkliches Bild: Zwar verbinden sich diese – zunächst „idealtypisch“ verstandenen – Programmtypen realiter zu diesem und jenem „Mischprodukt“ (S. 233 ff.). Der Informationsbegriff i. w. S. kommt aber nicht recht zum Vorschein. Er müßte in der „Aktualvermittlung“ angelegt sein und von dort aus sämtliche „Medienprodukte“ durchziehen. Auf ihm müßte die Einheit des Programms als „Gesamtprogramm“ beruhen, aus ihm müßte die funktionelle Einheit des Rundfunks hervorgehen, in ihm müßte die Medienfreiheit ihren ruhenden Pol haben. Jarass aber wird dieser Essenz nicht habhaft. So bleibt denn das selbständige Mediator-Grundrecht bei ihm spartenmäßig eingeeengt. Es ist mit Gewichten behängt, welche es zu Boden ziehen können. Es bleibt anfällig für den Rückfall: Es kann nur zu leicht zum „Instrumentalgrundrecht“ werden.

⁸⁶ § 4 II 2 NDR-Vertrag, wiederkehrend auch als § 4 II 2 des Hamburger Entwurfs. Siehe auch § 6 I 2 Nr. 2 des Kieler Entwurfs, wo (mit Blickrichtung auf die Rundfunkjournalisten?) ergänzt wird: „einem Berufsstand“.

⁸⁷ Oben Fußn. 43.

tum der Bürger“⁸⁸. Das aber nicht „nach Bruchteilen“, vielmehr soll nach Art. 5 I 2 GG eine publizistische „Gesamthand“-Struktur Platz greifen⁸⁹, wie sie denn auch im einfachen Rundfunkrecht seit Jahrzehnten angelegt ist; nur ist sie noch nicht auf den Begriff gebracht und in ihren Grundrechtsaspekten verifiziert worden. Das „Gesamt“-Prinzip soll alle jene umfassen, die im Rahmen organisierter Massenkommunikation von ihren Grundrechten nach Art. 5 I 1 GG Gebrauch machen wollen und dafür auf die Anstaltsfreiheit nach Art. 5 I 2 GG (als Grundrechtsvoraussetzung) angewiesen sind. Es soll dabei auf die Anstalt selbst ausgerichtet und in ihr institutionell verankert sein. Die Programmarbeit der Anstalt soll entsprechende „allseitige“ Grundrechtsbezüge aufweisen und nichtsdestoweniger bzw. gerade deshalb autonom vor sich gehen. Der Rundfunk soll „für die Allgemeinheit“⁹⁰ dasein, er soll sogar „Sache der Allgemeinheit“⁹¹ sein, ohne daß dies jedoch quasi-dinglich gewendet werden dürfte.

Denn welcherlei „Sache“, welcherlei *Sachprinzip* ist hier intendiert? Der Rundfunk soll „als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“ „Sache der Allgemeinheit“ sein⁹². Er soll sich auf eine Öffentlichkeit beziehen, die sich aus zahlreichen individualrechtlich-subjektivrechtlich angeknüpften Informations-, Meinungsbildungs-, Meinungsäußerungs- und -verbreitungsvorgängen zusammensetzen soll; sie bedarf zu ihrer Entstehung des Rundfunks als ihres „Mediums und Faktors“, d. h. der Rundfunk soll innerhalb des Vermittlungszusammenhangs gerade auch seine „Faktor“-Eigenschaft hervorkehren, und er soll letztere Eigenschaft autonom betätigen – dadurch soll er Öffentlichkeit vermitteln. Er soll durch unabhängige Vermittlungsarbeit Medienöffentlichkeit hervor-

⁸⁸ So v. Sell in seinem Vortrag vor der DGB-Medienkonferenz (Fußn. 43), abgedr. in: Ist die Rundfunkfreiheit bedroht? Hrsg. vom DGB-Bundesvorstand, o. J. (1978) (nicht paginiert).

⁸⁹ Vgl. oben in Fußn. 9.

⁹⁰ Vgl. § 3 I 1 NDR-Vertrag und § 2 II des Hamburger Entwurfs. Ein derartiger „Allgemeinheits“-Begriff als Bestandteil der geltenden staatsvertraglich-einfachgesetzlichen Rundfunkdefinition auch in Art. 1 des Gebühren-Staatsvertrags vom 5. 12. 1974 (u. a. GVBl. NRW 1975, S. 278). Dazu Herrmann (Fußn. 13), S. 44 ff., wo allerdings der qualitative Aspekt nicht in vollem Umfang hervortritt. Siehe Stock, AöR 103 (1978), S. 255 ff. m. w. N. „Allgemeinbezogenheit“ (v. Sell, Fußn. 8) gehört im übrigen auch zum Rundfunkbegriff des Art. 5 I 2 GG. Zu diesem zuletzt Paptistella, DÖV 1978, S. 495 ff.

⁹¹ § 2 I des Hamburger Entwurfs, den Erläuterungen MP 1978, S. 817, zufolge BVerfGE 31, S. 327 nachgebildet (wo näherhin wiederum auf „§ 3“ – gemeint scheint § 4 – NDR-Vertrag hingewiesen wird). Ferner in § 2 I des RFFU-Entwurfs (Fußn. 67).

⁹² So § 2 II des Hamburger Entwurfs. Über dieses – BVerfGE 12, S. 260 entstammende – Begriffspaar Stock, RuF 1977, S. 25 f.; Hoffmann-Riem, RuF 1978, S. 115.

bringen. Diese rundfunkspezifische „Allgemeinheit“ ist als Inbegriff aller beteiligten, „durch“ das Anstaltssubjekt nach Art. 5 I 2 GG miteinander kommunizierenden Grundrechtssubjekte nach Art. 5 I 1 GG zu verstehen, wobei die Anstalt keinem der Beteiligten als sein „Werkzeug“⁹³ dienen soll. Die doppelseitige universelle Grundrechtsrelevanz der Programm-arbeit steht jeder instrumentalistischen Anbindung des „Gesamtprogramms“ an einzelne oder mehrere äußere Grundrechtssubjekte entgegen. Sie schließt auch entsprechende organisationsrechtlich ansetzende exklusive Indienstnahmen aus. Was stattdessen geschehen soll, umschreiben die vorhandenen Texte mit gravitäischem Ernst:

In den Sendungen soll „ein umfassendes Bild der ... Wirklichkeit vermittelt“⁹⁴ werden, die Berichterstattung soll „umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich“⁹⁵ sein, der Rundfunk soll „nur der Wahrheit verpflichtet“⁹⁶ sein. Damit wird auf eine „Wirklichkeit“ abgehoben, welche sich im Programm nach Maßgabe bestimmter journalistischer Eigen-gesetzlichkeiten abbilden soll. Sie soll aus Meinungen im weiten Sinn des Art. 5 I 1 GG (einschließlich von „Tatsachen“ und entsprechenden Katego-rien) hervorgehen. Sie soll vom Rundfunk in der Weise vermittelt werden, daß „alle“ Meinungen eine gewisse Zugangs-Chance haben, daß dabei aber ein publizistisch-programmrechtliches „Relevanz“- und son-stiges Sachkriterium vorbehalten bleibt, welches auch der Meinungsbil-dungsfreiheit im Publikum Rechnung trägt: Die Sendungen müssen „eine unabhängige Meinungsbildung ermöglichen“⁹⁷, ihr „Ziel“ ist „Hilfe zur selbständigen Urteilsbildung des Bürgers“⁹⁸. Unter diesem leitenden Ge-sichtspunkt soll der Rundfunk die Meinungen zu Informationen über „die Wirklichkeit“ verarbeiten; „Wirklichkeit“ dabei auch in ihrem Wo-her und Wohin, in ihren Bewegungsaspekten und Möglichkeitsdimen-sionen genommen.

Eine solche Vermittlungsweise kann bald mehr „darstellend“, bald mehr „kritisch-analytisch“ beschaffen sein⁹⁹. Was sie jedenfalls aus-

⁹³ Vgl. § 2 II 3 SDR-Satzung und § 3 I 3 SFB-Satzung.

⁹⁴ Vgl. § 2 I ZDF-Vertrag.

⁹⁵ Ebd. § 3 I 1, desgl. § 24 I 1 DLF/DW-Gesetz.

⁹⁶ Oben Fußn. 8.

⁹⁷ § 2 II 2 ZDF-Vertrag, desgl. in § 3 I 2 SFB-Satzung. Siehe auch etwa § 23 Satz 2 DLF/DW-Gesetz.

⁹⁸ Vgl. § 4 I 3 des Hamburger Entwurfs (dort für die „Informationssendungen“; via Information i. w. S. muß das für alle Sendungen gelten). Im übrigen oben Fußn. 79. Plastisch *Schwarzkopf*, in: Fernsehen (Fußn. 26), S. 174 (179 ff.): „Das Recht der Öffentlichkeit auf umfassende Information“ als „Leitstern“.

⁹⁹ Vgl. § 6 I 2 Nr. 3 und Satz 3 des Kieler Entwurfs. An letzterer Stelle jetzt jenes gleichsam automatisierte meinungsbezogene „Gegendarstellungsrecht“ auf engstem Raum, das ich szt. schon heraufkommen sah, Medien Heft 1 (1977), S. 23 f. Fußn. 6. Ablehnend denn auch *Neuffer*, MP 1978, S. 674.

schließt, sind unverfügbare äußere Tendenzvorgaben auf „Gesamtprogramm“-Ebene, z. B. inhaltlich „beschwichtigende“, harmonisierende Setzungen¹⁰⁰. Sie schließt allerdings auch ein verzerrendes Durchschlagen von Innenmeinungen, z. B. unter „Konfliktgesichtspunkten“, auf „Gesamtprogramm“-Ebene aus. Das sind Grundsätze, die sich nicht leicht verstehen und einlösen lassen. Das Distanzproblem ist auch als Innenproblem noch neuralgisch, gerade auch in medientheoretischer und medienrechtstheoretischer Hinsicht¹⁰¹. „Allseitigkeit“ und „Wahrheit“, das

¹⁰⁰ Gegenwärtig scheint sich in dieser Richtung eine übermäßige Materialisierung des Integrationsprinzips anzubahnen. Zuletzt das CDU-Papier (Fußn. 33): „eine wichtige Integrationsfunktion . . ., die einseitige Konfliktorientierung ausschließt“. Siehe schon oben Fußn. 8 und 10 (*v. Hase*). Neuartige programmrechtliche Setzungen finden sich nunmehr in erstaunlicher Fülle und Dichte in den §§ 5, 6 und 9 des Kieler Entwurfs. (Dazu die weiter ausgebauten Sanktionsmechanismen nach den §§ 11, 13 II–IV, 21 II Nr. 10, 32 IV 2, 33 I 2, 40 ebd.). Es gibt dort Sätze wie: „Die Sendungen sollen . . . einen aktiven Beitrag zur Aufrechterhaltung der vom Grundgesetz geschützten sittlichen Wertordnung leisten“ (§ 5 I Nr. 3). „Die Programmausgewogenheit und die Förderung des inneren und äußeren Friedens erfordern, die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit nicht überwiegend unter Konfliktgesichtspunkten darzustellen“ (§ 6 II 3). Andererseits: „Die Pflicht, diese Grundsätze zu beachten, schließt es nicht aus, sich mit ihnen (?) in Sendungen kritisch auseinanderzusetzen“ (§ 5 II). Wie das zusammengehen soll, ist nicht recht zu sehen. *Neuffer* nimmt hier denn auch einen „beschwichtigenden, sozusagen sedativen Programmauftrag“ wahr, in: *Der Spiegel* aaO (Fußn. 8), S. 44. Er besteht demgegenüber darauf, „daß die Verharmlosung oder Vertuschung real existierender Konflikte mit dem Auftrag der journalistischen Wahrhaftigkeit nicht im Einklang steht“; Voraussetzung von Konfliktlösungen sei „eine völlig offene Darstellung der Konflikte und der an ihnen beteiligten . . . Kräfte“, dazu müsse der Rundfunk „einen aktiven Beitrag leisten“. MP 1978, S. 672 ff. Ferner *ders.*, KuR Nr. 65 (Fußn. 8), S. 2: ein „Weg, der den Rundfunk in die Nähe eines Hilfsorgans staatlicher Bewußtseinsbildung im richtigen Sinne bringt“; *ders.*, SZ aaO (Fußn. 8): Der Rundfunk habe nicht „die Staats- und Regierungsziele . . . zu unterstützen und zu fördern“.

¹⁰¹ In der eben zuletzt berührten Kontroverse vermittelnd etwa *Schwarzkopf*, Dt. Allg. Sonntagsblatt Nr. 47 vom 19. 11. 1978, S. 1: „Konsens und Konflikt so darstellen . . ., wie sie tatsächlich in der Öffentlichkeit vorhanden sind“. Ähnlich scheint *Rathke* den umstrittenen § 6 II 3 interpretieren zu wollen, vgl. *Der Spiegel* aaO (Fußn. 8), S. 46: „Wir wollen nur . . . keine gesuchten und erfundenen Streitsachen“; ebd. S. 57: gegen ein „Konfliktisieren“ der „Wirklichkeit“. Darin wird der springende Punkt erkennbar. Gewünscht wird eine „absichtslose Treuhänderfunktion“ des Rundfunks, vgl. das CDU-Papier (Fußn. 33). Wo allerdings die Meinungsbildungsfreiheit als „Leitstern“ verblaßt, kann dieser Wunsch stattdessen auf etwas anderes hinauslaufen: auf staatliche Vorgaben, welche eine inhaltlich unerwünschte wahrgenommene anstaltsinterne Gesamt-tendenz durch eine Staats- bzw. Parteitendenz als Rahmentendenz ersetzen und im übrigen einen gewissen Spielraum für (scheinbar) „meinungslose“ Widerspiegelungen von „Wirklichkeit“ eröffnen würden. Aufschlußreich ist hier ein Blick auf die Brokdorf-Berichterstattung des NDR 1976 als Auslösungs-„issue“. Siehe *Benedict*, KuR Nr. 91 vom 23. 11. 1977, S. 3 ff.; *Roß*, Medien Heft 1 (1977), S. 92 ff. Was daran strittig wurde, ist u. a. Art und Grad der eigenständigen Thematisierungs-, Aufbereitungs-, Durchdringungs-, auch Ablösungs- und Gegensteuerungsbefugnis des Rundfunks auf der „Gesamtprogramm“-Ebene.

Tendenzverbot auf „Gesamtprogramm“-Ebene – was das im einzelnen heißt, bedarf noch weiterer Klärung. Deutlich ist jedenfalls soviel: Der Rundfunk soll sich durch vorgegebene Meinungen und Meinungsspektren hindurch *aus eigener Kraft* zu den „Tatsachen“ und zur „Wirklichkeit“ (auch zu deren „Quellen“) vorarbeiten. Er soll unbewegte Oberflächen auch durchdringen. Er soll zu einer entsprechenden Gegensteuerung in der Lage sein, ohne sich darüber seinerseits von den journalistischen Maßstäben abzulösen. Durch Programmgrundsätze wie die genannten wird zum Nutzen der Meinungsbildungsfreiheit ein besonderes publizistisches Sachprinzip statuiert; ihm wird im Verhältnis zu „Werkzeug“- , z. B. „Wirkungs“- oder sonstigen Ergebnisinteressen ein gewisser Hemmungseffekt zugeordnet. Dieses Sachprinzip soll den „Faktor“-Charakter des Rundfunks begründen und konsolidieren. Daraus soll jenes eigene Öffentlichkeitsprinzip hervorgehen, durch das sich der Integrationsrundfunk von den anderen heute verfochtenen Typen der Rundfunkorganisation unterscheiden soll.

Auf diesem Sachprinzip beruht die Verselbständigung der Rundfunkfreiheit durch Art. 5 I 2 GG. Mit seiner Kernsubstanz hat es *Verfassungsrang* und muß überall dort gewährleistet bleiben, wo der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff greift. Es kann immer nur *relativ autonom*

Über den Programmauftrag, bes. auch über den statthaften Stellenwert interner „Absichten“ und „Erkenntnisinteressen“ innerhalb des Vermittlungszusammenhangs, ergaben sich aus diesem Anlaß grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten. Es zeigte sich Hilflosigkeit angesichts des prozeßhaften Einschlags von Medien-„Wirklichkeit“ und Medien-„Wahrheit“. Daraus resultierten die jetzigen Festlegungsversuche.

Die Herausbildung eines neuen, vertieften Grundkonsenses wird dadurch erschwert, daß inzwischen auch eine funktionsunspezifische „Streitbarkeit“ auftritt. Vgl. *Bethge*, KuR Nr. 64 vom 20. 8. 1977, S. 7 ff.; *N. Schneider*, KuR Nr. 72 vom 17. 9. 1977, S. 7 f. Unter diesen Umständen sind auch die Wendungen „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ und „die demokratischen Freiheiten verteidigen“ (§ 4 I 1, II 1 NDR-Vertrag) in ihrer genauen Bedeutung kontrovers geworden. „Treue zu dem Grundgesetz“ gebietet seit 1974 ausdrücklich § 3 I 1 SFB-Satzung. Näher zu diesem Treuebegriff *Stock*, Medien Heft 1 (1977), S. 19, 25 f. Fußn. 23. Was vor allem zu vermeiden wäre, ist ein Gegeneinander hochgradig selektiver, verzerrender Innentendenzen und entsprechender staatlich vermittelter Anti-Tendenzen jenseits des Programmauftrags. Inadäquat wäre „eine besondere *politische* Treuepflicht“ des Rundfunks bzw. der Rundfunkjournalisten „gegenüber dem Staat und seiner Verfassung“, vgl. BVerfGE 39, S. 334 LS 1 (Hervorhebung von mir). Ebd. S. 347 ff. ist bald von der „Idee des Staates“ die Rede, bald liest man: „Der Staat – und das heißt hier konkreter, jede verfassungsmäßige Regierung und die Bürger – ...“ (Hervorhebung von mir). Derartige unscharf konturierte Inbegriffe als Gegenstände verlangter „Bejahung“ und Militanz und als „Boden“ zulässiger Kritik (ebd.) – das ist im wesentlichen das gleiche Problem wie das nach § 5 II des Kieler Entwurfs (Fußn. 100). Es sei also daran erinnert, daß der Rundfunk in erster Linie Informations- und Meinungsbildungsfreiheit zu verteidigen hat, und demzufolge auch seine eigene Freiheit.

ins Werk gesetzt werden. Als Rechtsprinzip gehandhabt, konstituiert und begrenzt es entsprechende publizistische Spielräume. Es schließt ein *instrumentalistisches* Dienen in sämtlichen in Betracht kommenden Richtungen aus. Als die eigentliche Essenz der Rundfunkfreiheit erkannt und verstanden, besagt es: Der Rundfunk darf und soll sich den Interessen und Meinungen der „bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen“¹⁰² in der Weise zuordnen, daß er damit den Interessen und Meinungen „*aller*“ dient, d. h. er soll sich ihnen *professionell-frei* zuordnen: als publizistisch unabhängige und *dadurch* gesellschaftlich-öffentliche Einrichtung. Das Grundgesetz bezweckt damit eine auf der „Gesamtprogramm“-Ebene in sich selbst möglichst konsistente, für Interessenten unverfügbare Programmqualität. Es läßt Raum für intensive Interessennähe im einzelnen, z. B. auch für „Zu-Wort-Kommen“ der „Kräfte und Gruppen“, „des von der Kritik Betroffenen“¹⁰³ usw.; sogar Fensterstrukturen sind ausnahmsweise und in begrenztem Umfang verfassungsmäßig. Solche Identifikationsangebote dürfen aber nicht auf Interessenverhaftetheit auf „Gesamt“-Ebene hinauslaufen. Dem stehen Meinungs- und Informationsfreiheit als Grundrechte eines jeden entgegen.

Diese Grundrechte bedingen demnach Rundfunkfreiheit als „Gesamtprogramm“-Freiheit. *Starcks* Hilfsargumentation läßt sich daraufhin wie folgt weiterführen: Jedermann hat „*dem Grunde nach*“ einen Anspruch auf Berücksichtigung seiner Meinung bzw. auf entsprechende Identifikationsangebote. Zugleich hat jedermann aber auch einen Anspruch darauf, daß inhaltlich „einseitiger“ Grundrechtsbetätigung jenes weitläufig-diskursivische, auf „Gesamt“-Ebene residierende Gegenprinzip vorgeschaltet bleibt, welches „Allseitigkeit“ verbürgen soll. Daran besteht ein *vorrangiges* individuelles und öffentliches Interesse – ein Interesse, das anderweitigen privaten und öffentlichen Interessen nicht beliebig zugesellt und ggf. einverleibt werden darf, es muß vielmehr eigens institutionell subjektiviert werden und subjektiviert bleiben. Es ist in der Anstaltsfreiheit *de lege lata* subjektiviert worden. Eine derartige, der bisherigen Anstaltsfreiheit gleichwertige voll professionalisierte Rundfunkfreiheit darf und muß nach Art. 5 I 2 GG fortbestehen. Sie darf in ihrer universellen Grundrechtsrelevanz nicht durch partikulare (hier: verbandsspezifische) zusätzliche Rundfunkfreiheiten unterhöhlt und beeinträchtigt werden. Verfassungswidrig wäre eine Konstruktion, derzufolge die eine oder andere, wie auch immer sich durchsetzende äußere Meinungsfreiheit auf Kosten der Kommunikationsgrundrechte Dritter zu einer Rundfunkfrei-

¹⁰² Vgl. § 6 I 2 Nr. 1 des Kieler Entwurfs.

¹⁰³ Vgl. ebd. § 6 I 3 und 4, dazu oben Fußn. 99.

heit erstarken würde, welche das professionalisierte Versatzstück beschädigen oder ganz und gar wegräumen könnte. Zulässig und erwägenswert sind hingegen äußere Grundrechtsanknüpfungen, die die Anstaltsfreiheit als Freiheit „für alle“ zusätzlich abstützen und effektuieren könnten. Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich *Starcks* Hilfsargumentation mit seiner Hauptargumentation zusammenbringen, ohne daß man zu Verkürzungen wie denjenigen des OVG Lüneburg gelangte.

Manches spricht dafür, jedenfalls der Klägerin nicht nur einen Jedermanns- bzw. Verbandsstatus nach Art. 5 I 1, sondern auch¹⁰⁴ den von ihr begehrten „Splitter“ der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I 2 GG zuzubilligen. Nach der Idee vom „Engagement ohne Eigennutz“ hat ihr „Eigeninteresse“ von vornherein keinen konfessionalistischen Charakter. Es kann also auch seinerseits zum Vehikel jenes „Interesse der Allgemeinheit“ werden, um das es hier vorrangig geht. Nach Art. 5 I 2 erstarkt es nun nicht (auch nicht „splitter“-förmig) zu einer mit der Anstaltsfreiheit inkompatiblen, irgendwie mit ihr konkurrierenden oder mit Sprengwirkung versehenen Tendenzrundfunkfreiheit. Die Kirche wird vielmehr zu einer Art Mit-Subjekt der Anstaltsfreiheit in deren eben beschriebener Eigenschaft als publizistischer Vermittlungs-, als selbständiger Medienfreiheit. In diesem Mit-Grundrecht verkörpert sich ein kirchliches „Eigeninteresse“, das sich von den eindimensionalen „politischen, wirtschaftlichen ...“ Tendenzinteressen im Sinn des formalen Vielfaltkalküls schon der Kategorie nach unterscheidet. Es läßt sich von den entsprechenden, ihm durch das OVG beigelegten inadäquaten Verengtheiten befreien und mit seiner ganzen oben bezeichneten Breiten- und Tiefenwirkung unter dem Dach der Rundfunkfreiheit als Anstaltsfreiheit unterbringen. So

¹⁰⁴ Und zwar wird dann die allg. Meinungsfreiheit, soweit es sich um anstaltsinterne, organisationsrechtlich ansetzende Teilnahme handelt, durch die Rundfunkfreiheit *verdrängt*, letztere ist insoweit *lex specialis*. In diesem Sinn zuletzt *F. Müller/Pieroth*, Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, 1976, S. 22 ff., und zustimmend *Hendriks/Lenz*, Film und Recht 1976, S. 294 (300), mit Blickrichtung auf die professionelle Seite. Zur hiesigen Fallkonstellation *Jarass* (Fußn. 13), S. 262: „Ausgangs- und Zielpartner“ nach Art. 5 I 1, als Grundrechtssubjekte (sc. nur) nach Art. 5 I 2 GG, wenn (und soweit) sie „institutionell an der Vermittlung beteiligt werden“. Ebd. S. 280 f. i. V. m. S. 95 f. erörtert *Jarass* einen fingierten, der Kirchenklage jedoch angeglichenen Fall: Kirchen (und Gewerkschaften) seien als „potentielle Mitglieder der Vermittlungsorganisation ... Inhaber eines subjektiven Rechts auf Beachtung der Rundfunkfreiheit“. Darin kommt eine neuartige Variante der Ausübung der Rundfunkfreiheit *mit verteilten Rollen* zum Vorschein. Nach *Jarass* wird hier auch die Kirche zum „Medienmitarbeiter“, S. 262. Das Phänomen sollte allerdings von dem der inneren Rundfunkfreiheit auf der professionellen Seite (Fußn. 35) sorgfältig unterschieden werden. Die beiden Ebenen sind anhand des Programmauftrags zu koordinieren. Die kirchl. Teil-Rundfunkfreiheit bezieht sich auf die *Kontrollebene* (und von da aus in der beschriebenen Weise *mittelbar* auf die *Leitungsebene* usw.).

kann es zu einem zusätzlichen Stützpfiler der Freiheit des Integrationsrundfunks werden.

Das neue Grundrecht begreift „Staatsfreiheit“ und „Ausgewogenheit“ nicht erst auf den in dem Berufungsurteil eingeschlagenen Umwegen ein. Es betrifft diese Elemente unmittelbar, und zwar in der oben dargelegten differenzierteren Weise. Es ist also nicht dazu angetan, staatliche, zumal parlamentarische Einwirkungen auf den Rundfunk ganz und gar auszuschließen. Es richtet sich zwar auf „Staatsferne“, u. a. als funktionsgerechte Parteienferne. *Verfassungsstaatlich und kommunikationsrechtlich sublimiertes* parteipolitisches „Eigeninteresse“ kommt danach aber auch als weiterer, wichtiger Legitimierungs- und Stützfaktor in Betracht. Auch letzteres „Eigeninteresse“ darf nicht imperativisch einwirken, es darf nicht vorbehaltlose Identifikation nach sich ziehen, sondern es kommt vor allem auch seinerseits als Vehikel des wohlverstandenen Autonomieinteresses des Rundfunks in Betracht. Das setzt – nicht grundsätzlich anders als hinsichtlich der Verbände – den konstitutionell abgesicherten Verzicht von Staat bzw. Parteien auf *strukturlose* Nähe voraus. Darüber zu wachen, ist nun auch Sache der Kirche; auch das ermöglicht das neue Grundrecht.

Was den „Ausgewogenheits“-Grundsatz betrifft, so ist auch bei dessen Einbringung zu beachten, daß sich eine „Gesamtprogramm“-Freiheit der hier in Rede stehenden Art keineswegs bloßer Koordination und Summierung vieler kleiner bzw. einiger weniger gewichtigerer „ursprünglicher“ Quasi-Pressefreiheiten verdanken kann. Diese „Ursprungs“-Fiktion hat zugleich, offenbar ungewollt und irrtümlich, Prophezeiungscharakter; die Prophezeiung könnte sich dann auch selbst erfüllen. Läßt man von diesem Wunsch- oder Trugbild ab, dann wird der Blick auf das frei, was für die Konstitution der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit entscheidend und wesentlich ist: „Ausgewogenheit“ steht mit „*Sachlichkeit*“ (mit dem publizistischen Sachprinzip) im Zusammenhang. Kirchenfreiheit als Komponente und Stützpfiler von Medienfreiheit wird gegen eine schlicht-„additive“, d. h. von „Sachlichkeit“ abgeschnittene „Ausgewogenheit“ zu Buche schlagen. Die Kirche wird sich auch nicht auf die Gewährleistung einer „referierenden“ „Ausgewogenheit“, also dessen, was den engeren „Medium“-Charakter des Rundfunks ausmacht, beschränken dürfen. Sie wird auch den *produktiven*, den „*Faktor*“-Charakter des Rundfunks unter ihren besonderen Schutz nehmen müssen – gerade er ist zur Zeit in gesteigerter Weise bedroht¹⁰⁵. In diesem Sinn wäre

¹⁰⁵ Vgl. Stock, RuF 1977, S. 20 ff., zu der entsprechenden von Müller/Pieroth (Fußn. 104), S. 45 f., im Anschluß an Saxer, in: Zur Theorie der politischen

„Ausgewogenheit“ mit „Allseitigkeit“ zu übersetzen und mit „Wahrheit“ zusammenzubringen.

Aus dem Programmauftrag wäre ein programmrechtliches Pluralismusprinzip herzuleiten, das eine aufgeklärtere Lesart von „Ausgewogenheit“ implizieren müßte als die im Parteienstreit gängige und vulgäre. Anhand einer solchen Lesart kann die Kirche auch auf die innerhalb der Anstalt zu verzeichnenden parteipolitischen Rivalitäten und Positionskämpfe einzuwirken versuchen. Sie kann darauf hinwirken, daß man das Visier wieder öffnet und daß *umfassende* Interessen- und Meinungsberücksichtigung konzidiert und gefördert wird. Dabei befindet sich die Kirche nicht auf derselben Aktionsebene wie instrumentalistisch gesonnene Parteien (und ggf. Verbände als Satelliten). Sie befindet sich auf einer zweiten Ebene ähnlich derjenigen, die das Grundgesetz dem Rundfunk als Institution zudenkt. Sie wird nicht zuletzt auf die Herausbildung der entsprechenden personellen und organisatorischen Ressourcen Bedacht nehmen müssen. Es wird ihr um die vorhin erörterte Weise der Bezogenheit des Rundfunks auf die „relevanten Gruppen“ und auf alle seine Benutzer zu tun sein, einschließlich der nötigen inneren Abständigkeit. Unter diesem Blickwinkel wäre dann auch Näheres über das Verhältnis des programmrechtlichen zu einem etwa bestehenden organisationsrechtlichen, die *Kontrollgremien* betreffenden „Ausgewogenheits“-Gebot auszumachen.

c) Daß hier kurzschlüssige, auf einen Gruppenrundfunk als Koordinationsrundfunk hinauslaufende Gleichsetzungen von Organisations- und Programmrecht unstatthaft sind, ist schon dargelegt worden. Im Berufungsurteil macht sich im übrigen ein Umstand geltend, an dem auch die jetzt in Norddeutschland stattfindenden Disputationen über Veränderungen in der Zusammensetzung der Kontrollgremien krankt: Hinsichtlich organisationsrechtlicher „Relevanz“- und Vielfalt-Maßstäbe besteht ein *Theoriedefizit*¹⁰⁶. Hier stößt denn auch der Versuch, aus dem Grund-

Kommunikation (Fußn. 16), S. 206 (210 ff.), vorgenommenen Unterteilung des „Ausgewogenheits“-Grundsatzes. Siehe auch *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 118.

¹⁰⁶ Siehe *Schmidt* (Fußn. 26), S. 189 ff. und passim, auch zur Mitbestimmungsproblematik auf der Gremienebene. Im Mittelpunkt steht derzeit das Konzept einer erweiterten Mitbestimmung von Vertretern der Beschäftigten bzw. der Gewerkschaften im Verwaltungsrat nach § 9 des Bremer SPD-Entwurfs (Fußn. 67). Zurückhaltender § 24 III des Hamburger Entwurfs; vgl. auch *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 123 f. Zugrunde liegt hier wie dort der erheblich weitergehende RFFU-Entwurf (Fußn. 67), § 10. Dazu Stellungnahmen in: Ist die Rundfunkfreiheit bedroht? (Fußn. 88), bes. das Referat *Vetters*; letzteres auch abgedr. KuR Nr. 31 vom 22. 4. 1978, S. 1 ff. Die Gegenposition in mißlicher Zuspitzung bei *v. Paczensky*, Die Zeit Nr. 39 vom 22. 9. 1978, S. 3; *Barsig*, ebd. Nr. 40 vom 29. 9. 1978, S. 60. Im übrigen szt. *H. P. Ipsen*, Mitbestimmung im Rundfunk, 1972; *Schmitt Glaeser*, Der Staat 1974, S. 573 ff. Anders *Starck*, in: Wie geduldig

gesetz zwingende Vorgaben abzuleiten, auf zusätzliche Schwierigkeiten. Kein Zufall, daß sich das OVG schwer dabei tut, zulasten von Parlamenten bzw. Parteien und zugunsten bestimmter Verbände aus Art. 5 I 2 GG einen Teilnahmeanspruch auch „*der Höhe nach*“ zu deduzieren. Nach dem eben Gesagten müßte auch hier von der Anstaltsfreiheit als selbständiger Medienfreiheit ausgegangen werden, d. h. an nächster Stelle: von dem Programmauftrag des Integrationsrundfunks. Will man nun von da aus auf organisationsrechtliche Probleme zurückschließen, z. B. die Partei- und andererseits die Verbandsdimension der Rundfunkfreiheit auch im Hinblick auf Zusammensetzung und Kompetenzen des Rundfunkrats aufarbeiten, dann erweist sich alsbald: Das Vorbringen der Klägerin überspringt mehrere argumentativ unausgefüllte Zwischenstationen. Das OVG hat die fehlenden Zwischenglieder nicht im erforderlichen Umfang nachgeliefert; daran war es schon deshalb gehindert, weil es sich des Argumentationsziels nicht im nötigen Grad vergewissert hatte. Das Gericht legt eine mehr intuitive Unsicherheit an den Tag, was die Zuerkennung eines Anspruchs auf einen Sitz im Rundfunkrat angeht.

Zu vermissen bleibt eine Würdigung von Stellung und Aufgaben des Rundfunkrats im Verhältnis zu dem professionellen Element in der Anstalt. Wenn aus dem Grundgesetz einzelne Maßgaben betreffs Anteile und Besetzungsverfahren hervorgesponnen werden sollen, dann müßte von den Funktionen des Rundfunkrats im Lichte des Programmauftrags und im Rahmen eines aufgabenadäquaten Organgefüges insgesamt ausgegangen werden. Dabei würde man auch darauf stoßen, daß der empfindlichste Punkt der gegenwärtigen NDR-Verfassung doch wohl der *Verwaltungsrat* ist: Dort fallen die wichtigeren mittelbar programmheblichen Entscheidungen (Setzung personeller Prämissen für Programmentscheidungen u. ä.), und dort liegt die interne Programmaufsicht. Dort hat denn auch parteipolitisches „Eigeninteresse“ sein hauptsächliches, direkt nach außen geöffnetes Einfallstor. Darauf bezieht sich die Kirchenklage nicht¹⁰⁷. Es wäre aber zu überlegen gewesen, ob dieses Vermachtungsphänomen nicht dennoch miteinschlägig ist: Was würde die erstrebte Gewichtsverlagerung im Rundfunkrat insoweit bewirken? Wäre sie als Abhilfe tauglich, oder würde ihre

ist Medienpapier? (Fußn. 16), S. 136: „keinerlei Bedenken“. Die 1. Lesung des Bremer Entwurfs (Fußn. 67) ist von der Schwierigkeit durchzogen, auch diese Spielart von Teilnahmerechten in überzeugender Weise auf den Programmauftrag zu beziehen und als zusätzliche Abstützung der Medienfreiheit auszuweisen. Ebenso das Bremer Hearing vom 18./19. 1. 1979, Bericht und Dokumente in Funk-Korrespondenz Nr. 4 vom 24. 1. 1979, S. 3 ff.; dazu *H. Schmidt*, KuR Nr. 6 vom 24. 1. 1979, S. 1 f. Inzwischen liegen einschlägige Rechtsgutachten von *Bethge* und *Hoffmann-Riem* vor, KuR Nr. 19 vom 7. 3. 1979, S. 5 f.

¹⁰⁷ Wohl aber die beiden Klagen des NDR-Intendanten gegen den Verwaltungsrat betr. die Brokdorf-Berichterstattung und die Sendereihe „Der Betriebsrat“. Näher *Stock*, RuF 1977, S. 3. Das VG Hamburg scheint ein Verfassungsgebot gesteigerter „Staatsfreiheit“ i. S. des OVG Lüneburg nun auch auf den Verwaltungsrat übertragen zu wollen, vgl. KuR Nr. 11 vom 10. 2. 1979, S. 12 f., und Nr. 21 vom 17. 3. 1979, S. 7 f.

Auswirkung auf das Programm an diesem Punkt blockiert werden? Das ist nicht überprüft worden. Daraufhin steht die (als verfassungsrechtlich zwingend behauptete) Begrenzung der Staats- bzw. Parteienquote – nur? – im Rundfunkrat etwas einsam und abgelöst da. Sie mag der Bekämpfung einer „abstrakten Gefahr“ dienen – die „konkrete Gefahr“ in dem anderen Gremium bleibt außer Sichtweite.

Läßt man es nun auch damit gut sein und wendet man sich dem „staatsfreien“ Sektor innerhalb des Rundfunkrats zu, dann fällt zunächst wieder auf: Es mangelt an auf den Programmauftrag bezogenen qualitativen Aussagen über dessen Verhältnis zum Staats- bzw. Parteiensektor. Sollte an eine „Ausgewogenheit“ zwischen Parteien und Verbänden je insgesamt gedacht sein? Dergleichen würde in der Luft hängen, die Drittelgrenze wirkt auch unter diesem Gesichtspunkt „gegriffen“. – Des weiteren sei notiert: Auch in bezug auf Zugangs- und Gewichtungprobleme innerhalb des Verbandssektors bleibt das „Ausgewogenheits“-Postulat farblos. Farblos bleibt in diesem Zusammenhang auch das „Relevanz“-Urteil zugunsten der Klägerin. Das Gericht läßt es bei einem verhältnismäßig engräumigen, isolierten Offenkundigkeitsbefund bewenden. Sicherlich wäre hier ein Blick auf die sonst noch im Rundfunkrat versammelten Verbandsvertreter lehrreich gewesen, desgleichen ein etwas längeres Verweilen bei jenen Verbänden, die an die Türen des Gremiums pochen. Man hätte z. B. gern etwas über das „Relevanz“-Verhältnis zwischen den Kirchen und den sog. Sozialpartnern erfahren, oder über das Verhältnis der Klägerin zur katholischen Kirche. Daraus hätte ein tiefer begründetes, über die formale Ebene hinausreichendes „Relevanz“-Urteil hervorgehen können:

Die Klägerin will „zu Wort kommen“. Ihr Vorhaben schließt aber auch ein weiterreichendes öffentliches Interesse ein: Sie will darauf dringen, daß Intendant und Programm-Mitarbeiter – gewissermaßen für und gegen alle in den Gremien vertretenen und nicht vertretenen Interessen und Meinungen – *aus eigenem publizistische* „Relevanz“-Entscheidungen treffen können. Sie will vom Rundfunkrat aus, dort inmitten mannigfaltiger Tendenz- und „Ausgewogenheits“-Interessen, auf die unbeirrte Wahrnehmung der Vermittlungsaufgabe durch die andere Seite hinwirken. Sie will gerade auch die Essentialien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfechten. Auf deren Gewährleistung will sie die Tätigkeit des Kontrollorgans hinlenken. Damit ist die Klage auch in organisationsrechtlicher Hinsicht jener plumpen Methode entzogen, die sich im Errechnen, Arrangieren, „Auswiegen“ von Einflußzonen erschöpft. Um so weniger ist der kirchliche Anspruch diesbezüglichen, auf die eine oder andere Art und Weise der Bewirtschaftung von Tendenzen abzielenden Bedenken und Einwänden ausgesetzt.

An den eben zuletzt genannten Stellen wird man die nötigen Argumentationsschritte provisorisch nachholen können. Daraus ergibt sich dann ein organisationsrechtlicher Beteiligungsanspruch jedenfalls „dem Grunde nach“. So weit ist auch das OVG gegangen. Den restlichen Ab-

stand zwischen diesem Ergebnis und der „Bezifferung“ konnte es im Weg verfassungskonformer Auslegung des NDR-Vertrags nicht überbrücken. Zu einer durchgehenden Deduktion aus Art. 5 I 2 GG (die zu einem Vorlagebeschluß an das BVerfG hätte führen müssen) mochte sich das Gericht nicht verstehen. Das wohl zu Recht: Einzelfragen wie die nach dem Maßstab der Auswahl unter den in den drei Ländern als entsendungsberechtigt in Betracht kommenden Kirchen, nach den entsprechenden Koordinierungs- und Entscheidungsinstanzen, nach dem dabei einzuschlagenden Verfahren usw. lassen sich verfassungsrechtlich nicht bis ins letzte beantworten¹⁰⁸.

V. Zusammenfassung

Das Urteil des OVG Lüneburg vom 29. 8. 1978 hebt sich von der bisherigen rundfunkrechtlichen Rechtsprechung dadurch ab, daß hier Art. 5 I 2 GG zum erstenmal als Grundlage eines Beteiligungsanspruchs einer „gesellschaftlich relevanten Gruppe“ herangezogen wird. Dem Urteil wird im *Ergebnis* zugestimmt. Die *Begründung* bedarf jedoch noch der Vertiefung und Verfeinerung. In seiner Handhabung der Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht bleibt das Urteil angesichts der gegenwärtigen rundfunkpolitischen Rahmenbedingungen prekär.

Aus einer Reihe von Stellungnahmen protestantischer Medienexperten in Verbindung mit entsprechenden Absichtserklärungen der Klägerin ergibt sich: Die Kirchenklage zielt hauptsächlich auf die Gewährleistung eines wohlverstandenen Integrationsprinzips ab. Es ist ihr um die Erfüllung des Programmauftrags in relativer publizistischer Autonomie und um eine auftrags- und autonomieadäquate gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks zu tun („Engagement ohne Eigennutz“). In diesem Rahmen ist die Klägerin auch auf organisations- und verfahrensrechtliche Voraussetzungen dafür bedacht, daß sie im Programm in angemessener Weise „zu Wort kommen“ kann.

Die rundfunkrechtliche Umsetzung dieser außerrechtlichen Ausgangsmotivationen führt allerdings in ein Dilemma. Um zu klagbaren „Rechten“ (§§ 42 II/113 I 1 VwGO) zu gelangen, sieht sich die Klägerin veranlaßt, ihr Engagement für die Rundfunkautonomie zurücktreten zu lassen und stattdessen ihr Interesse an eigenen Artikulationsmöglich-

¹⁰⁸ Immerhin stellt das OVG auch das erwähnte, im Rahmen des § 8 NDR-Vertrag überaus gewagte Optionsverfahren (Fußn. 58) als verfassungsrechtlich statthaft und notwendig hin. – Die im Kieler und im Hamburger Entwurf vorgesehenen Neuregelungen (Fußn. 5) wären m. E. in diesem Punkt beide gleichermaßen mit Art. 5 I 2 GG vereinbar.

keiten zu betonen. Sie beruft sich in erster Linie auf ein kirchlich-konfessionell akzentuiertes Beteiligungsinteresse – ein Interesse, welches zu dem Autonomiepostulat nicht von innen heraus in Beziehung gesetzt wird. Die Akzentverlagerung drückt sich in einer Grundrechtskonstruktion aus, von der gravierende, auch überregional folgenreiche rundfunkrechtliche und -rechtspolitische Nebenwirkungen ausgehen könnten. Die Klägerin greift auf ein als „ursprünglich“ gedachtes Gruppengrundrecht zurück, welches sie nach pressspezifischem Muster als Tendenzrundfunkfreiheit expliziert. Dieses Grundrecht soll sich im Zeichen medientechnologischer und -finanzwirtschaftlicher Engpässe – deren Fortbestehen angenommen wird – „abgeschwächt“ und in einen Anspruch auf Beteiligung am öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk „umgewandelt“ haben. Im Mittelpunkt steht dabei die organisatorische Absicherung des kirchlichen „Öffentlichkeitsauftrags“; er soll im Programm nach Maßgabe der allgemeinen Programmgrundsätze, insbesondere des „Ausgewogenheits“-Grundsatzes, Berücksichtigung finden. – Hilfsweise bedient sich die Klägerin einer Konstruktion, derzufolge ihrem Beteiligungsanspruch ein Jedermanns-Grundrecht auf programm- bzw. organisationsrechtliche „Ausgewogenheit“ zugrunde liegen würde.

Das OVG Lüneburg rezipiert die „Abschwächungs“- und „Umwandlungs“-These in einer veränderten und weiter verengten Lesart. Ausgangspunkt der Konstruktion ist danach eine Tendenzrundfunkfreiheit als Jedermanns-Grundrecht, wahrgenommen im Weg ständischer „Stellvertretung“. Der daraus erwachsende, auf ein verbandsspezifisches „Eigeninteresse“ zentrierte Beteiligungsanspruch soll – als Tendenz-„Geltungs“-Anspruch – Verfassungsrang nach Art. 5 I 2 GG besitzen. Hierüber verblasen die anspruchsvolleren, die relative publizistische Autonomie des Rundfunks betreffenden Aspekte des Programmauftrags („Allseitigkeit“, „Wahrheit“) vollends. Ein derart entleertes Beteiligungsrecht wäre innerhalb des Integrationssystems ein Fremdkörper. Es könnte sich dort – zumal in jener Verallgemeinerung, die in dem Urteil ansatzweise angelegt ist: als Recht *sämtlicher* „relevanten Gruppen“ (auch solcher, die an Rundfunkautonomie desinteressiert sind) – als eine Art Brückenkopf eines bloßen Koordinationssystems erweisen.

Das Dilemma der Kirchenklage liegt darin begründet, daß man bei dem Versuch einer subjektivrechtlichen Anknüpfung von „Engagement ohne Eigennutz“ gewissermaßen an die falschen Grundrechte geraten ist. Man geht von einer Rundfunkfreiheit aus, welche sich noch im Bannkreis der *Pressefreiheit* älterer Provenienz befindet. Sie soll als (positive) Tendenzfreiheit auf die allgemeine *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* aufgestockt sein. Ihre „Umwandlung“ bleibt dann in den

Anfängen stecken. Ihr Verhältnis zur allgemeinen Informationsfreiheit bleibt unentwickelt. Das entsprechende sog. Tendenzverbot, die (negative) Tendenzfreiheit auf „Gesamtprogramm“-Ebene, bleibt ihr äußerlich. In institutioneller Hinsicht wird auf den Gesichtspunkt der „Staatsfreiheit“ oder Staatsferne – nicht zuletzt als Parteiferne – besonderer Wert gelegt; der ergänzende Gesichtspunkt der Verbandsferne indes wird vernachlässigt.

Demgegenüber kommt es vor allem auf die Einsicht an, daß die Vergesellschaftung der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I 2 GG von einer nachhaltigen, auf eine gewisse Interessen- und Meinungsdistanz (mit Rundumwirkung und auch mit Innenbezug) abzielenden *Professionalisierung* dieser Freiheit begleitet sein muß. Als publizistischer Vermittlungsauftrag verdeutlicht, bedingt der Programmauftrag ein neuartiges, noch nicht hinlänglich erforschtes und eingebürgertes Grundrecht. Er bedingt eine Rundfunkfreiheit, welche sich im Verhältnis zur allgemeinen Meinungsfreiheit nicht als „Instrumentalgrundrecht“ darstellt, sondern als ein selbständiges, auf relative Autonomie im Vermittlungszusammenhang der Massenkommunikation angelegtes *Mediator-Grundrecht*. Mit einem Wort: Der Programmauftrag bedingt Rundfunkfreiheit als *Medienfreiheit*.

Nach ihren Ausgangsmotivationen zu urteilen, ist der Klägerin mit Bezug auf den Rundfunk sozusagen eine grundrechtsdogmatische falsche demonstratio unterlaufen. Bei Lichte besehen, ist ihr an einer wie auch immer reduzierten und angepaßten Tendenzrundfunkfreiheit nach dem Bilde der Pressefreiheit älterer Provenienz nichts gelegen. Sie trägt sich nicht mit der Absicht, ein kircheneigenes konfessionelles Vollprogramm einzurichten. Einen diesbezüglichen Rechtsanspruch will sie nicht ernstlich verfechten, weder in „ursprünglichem“ noch in „abgeschwächtem“ Umfang. Der Sache nach begehrt sie vielmehr einen „Splitter“ der Rundfunkfreiheit als *Medienfreiheit*; nur hat sie sich der Struktur dieses neuartigen Grundrechts noch nicht recht vergewissern können. Wenn das nachgeholt wird, lassen sich die außerrechtlichen Motive der Kirchenklage rechtlich einlösen. Ein aus der *Medienfreiheit* hergeleiteter Beteiligungsanspruch erscheint in der hier gegebenen Fallkonstellation und in dem Umfang, in dem ihn das OVG bejaht, unbedenklich.