

Materialien zur  
interdisziplinären Medienforschung  
Herausgeber Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem  
Band 14



Martin Stock

# Zur Theorie des Koordinationsrundfunks

Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

**CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek**

**Stock, Martin:**

Zur Theorie des Koordinationsrundfunks / Martin Stock. – 1. Aufl. – Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1981.

(Materialien zur interdisziplinären Medienforschung; Bd. 14)

ISBN 3-7890-0651-3

NE: GT

1. Auflage 1981

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1981. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten.

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
A. Einleitung	9
B. Koordinationsrundfunk als modifizierter Integrationsrundfunk	13
I. <i>Koordination/Integration – ein älterer typologischer Ansatz</i>	13
1. Integrationsrundfunk – Symptom einer Mangellage? Koordinationsrundfunk – eine Zwischenstation auf dem Weg zum Pressemodell?	14
2. Die »Sondersituation« und ihr Wegfall. Grundrechtsdogmatische Herleitungen	16
3. Wechsel des Blickpunkts: Koordinationsrundfunk als Variante des Integrationsrundfunks	19
II. <i>Integrationsrundfunk als »Rundfunk für alle«</i>	22
1. Was ist ein »Gesamtprogramm«?	24
2. Interessenausgleich und positive Neutralität	26
3. Forumsgedanke und Treuhandprinzip	28
4. Das »Medium-«/»Faktor-«Problem als Problem publizistischer Vermittlung	31
5. Medienfreiheit – ein Instrumentalgrundrecht?	34
6. Medienautonomie nach dem Grundgesetz: Der Programmauftrag als Magna Charta	36
III. <i>Empfindliche Punkte, Mißverständnisse, Anfechtungen</i>	40
1. Über Theorielosigkeit und Instrumentalisierungsgefahren	41
2. Auf dem Weg zum Gruppenkondominium: Gesellschaftliche Kontrolle als Programmherrschaft	44
3. Dilatorisch behandelt: Innere Rundfunkfreiheit	49
	5

<i>IV. Eine fragwürdige Entwicklungsperspektive</i>	54
1. »Rundfunk für alle« – nur ein Ausnahmefall?	55
2. Vom »Gesamtprogramm« zur Veranstaltervielfahl. Vom Integrationsrundfunk zum Tendenzrundfunk	58
3. »Private Struktur macht frei«	65
<i>V. Das Pressemodell als Vergleichsmodell:     Pressekonzentration und innere Pressefreiheit</i>	77
1. Presserechtsreform: Entwürfe eines Presserechtsrah- mengesetzes und ihr Scheitern	78
2. Nach wie vor ungelöst: Das Problem der relativen re- daktionellen Autonomie	88
<i>VI. »Grundversorgung mit Integrationsrundfunk«</i>	95
1. Integrations- und Tendenzrundfunk – Konkurrenzdok- trinen, Kooperationskonzepte	96
2. Systemkonkurrenz als Tendenzwettbewerb	105
3. Das »Gesamtprogramm« als Inbegriff lizensierter Ten- denzprogramme	109
<i>VII. Fensterstrukturen nach geltendem einfachem Rundfunk-     recht als Vorboten des Koordinationsrundfunks</i>	114
1. Die Typik der bisherigen Drittsendungen	115
2. Zur Nutzenanwendung im Hinblick auf neue Dachkon- struktionen	130
<i>VIII. Über Modellkontinuität und Versuchsziele nach dem     Grundgesetz</i>	133
1. Modellkontinuität als Kontinuität des Integrationssy- stems	133
2. »Alles zu wagen, was man befürchtet«?	139
 <b>C. Schlußfolgerungen</b>	 147

# Abkürzungsverzeichnis

AFP	Archiv für Presserecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbuR	Arbeit und Recht
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
BB	Der Betriebs-Berater
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-Gesetz	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts »Der Bayerische Rundfunk«
BR-Satzung	Satzung des Bayerischen Rundfunks
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DJT	Deutscher Juristentag
DLF	Deutschlandfunk
DLF/DW-Gesetz	Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
epd	Evangelischer Pressedienst
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FK	Funk Korrespondenz
FR	Frankfurter Rundschau
FRep.	Funk Report
FuB	Fernsehen und Bildung
FuR	Film und Recht
GMH	Gewerkschaftliche Monatshefte
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HbgJb.	Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
HFF	Hörfunk – Fernsehen – Film
HR	Hessischer Rundfunk
HR-Gesetz	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KtK	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
KuF	epd Kirche und Fernsehen
KuR	epd Kirche und Rundfunk
LG	Landgericht
LT-Drucks.	Landtags-Drucksache

ME	Modellentwurf, hier: Überarbeitetes Modell der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz für ein Kabelfernseh- pilotprojekt in privater Programmträgerschaft (Stand: 5. 5. 1978)
MP	Media Perspektiven
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
NG	Die Neue Gesellschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
PuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RB	Radio Bremen
RB-Gesetz	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts – Radio Bremen
RdA	Recht der Arbeit
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RefE	Referentenentwurf: (Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über die Durchführung eines Modellver- suches mit Breitbandkabel (Stand: 13. 11. 1979)
RegE	Regierungsentwurf: (Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel (LT-Drucks. 9/687 vom 28. 4. 1980)
RuF	Rundfunk und Fernsehen
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SDR-Gesetz	(Württ.-Badisches) Gesetz Nr. 1996 Rundfunkgesetz
SDR-Satzung	Satzung für den »Süddeutschen Rundfunk« in Stuttgart
SFB	Sender Freies Berlin
SFB-Gesetz	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Rundfunkanstalt »Sender Freies Berlin«
SFB-Satzung	Satzung der Rundfunkanstalt Freies Berlin
SR	Saarländischer Rundfunk
SR-Gesetz	Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland
SWF	Südwestfunk
SWF-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Südwestfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VDZ	Verband Deutscher Zeitschriftenverleger
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VGHE n. F.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs usw., Neue Folge
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDR-Gesetz	Gesetz über den »Westdeutschen Rundfunk Köln«
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-Staatsvertrag	Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts »Zweites Deutsches Fernsehen«
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfPäd.	Zeitschrift für Pädagogik
ZfParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfPol.	Zeitschrift für Politik
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZVZV	Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag

## A. Einleitung

Diese Untersuchung gilt der Typologie von Rundfunkverfassungen im Lichte der Kommunikationsgrundrechte. Sie betrifft insbesondere das Verhältnis von Koordinations- und Integrationsrundfunk. Der westdeutsche Nachkriegsrundfunk beruht wesentlich auf dem Integrationssystem. Er weist allerdings – etwa in Gestalt der Kirchen- und der Parteiensendungen – auch bisher schon gewisse koordinationsrechtliche Einschläge auf. Gegenwärtig ist nun die Frage von Interesse, unter welchen Kautelen eine *Vermehrung* solcher Einschläge angängig wäre. Welches sind die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer fortschreitenden Annäherung der Rundfunkorganisation an das Koordinationssystem? Wäre ein wesentlich koordinationsrechtliches Programmreglement dergestalt statthaft, daß innerhalb eines dachartigen öffentlich-rechtlichen Gesamtbildes Spielräume für die Betätigung privater Programmveranstaltungsrechte geschaffen werden? Über Mischsysteme und Teilprivatisierungen letzterer Art werden neuerdings, angesichts der Erweiterung der Sendemöglichkeiten im Zeichen der neuen Kommunikationstechniken, mancherlei verfassungsrechtliche und rechtspolitische Überlegungen angestellt. Das gemeinsame Experimentalprogramm der Bundesländer »Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation« vom Mai 1978<sup>1</sup> umfaßt neben drei anders gearteten Modellversuchen auch einen Versuch mit einem derartigen, wesentlich koordinationsrechtlichen Mischsystem: das *Kabelpilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen*. Das Projekt ist mittlerweile zum Gegenstand weitläufiger medienpolitischer Auseinandersetzungen geworden. Auch in medienrechtlicher Hinsicht ist dies ein besonderes Lehrstück.

Die Ausarbeitung gesetzlicher Grundlagen für dieses Pilotprojekt wurde vor einigen Jahren von den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gemeinsam in Angriff genommen. Daraus resultierte ein Modellentwurf, zuletzt in der Fassung vom 5. 5. 1978.<sup>2</sup> Im Herbst 1979 haben sich die Wege der beiden Länder getrennt. Baden-Württemberg zog sich von der Beteiligung an dem Vorhaben vorerst zurück und verlagerte die weiteren Beratungen in eine auf Landesebene gegründete Expertenkommission »Neue Medien«. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz ihrerseits stellte – nunmehr nur noch auf den Standort Ludwigshafen

<sup>1</sup> Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 11. 5. 1978, abgedruckt MP 1978, S. 387.

<sup>2</sup> Abgedruckt MP 1978, S. 380 ff., und FK Nr. 2 vom 10. 1. 1979, S. 4 ff., ferner bei *W. Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 259 ff.

bezogen – zunächst einen Referentenentwurf zur Diskussion.<sup>3</sup> Im Frühjahr 1980 legte die Regierung dem Landtag sodann den Entwurf eines »Landesgesetzes über einen Versuch mit Breitbandkabel« vor.<sup>4</sup> Dieses Gesetz wurde vom Landtag am 27. 11. 1980 verabschiedet.<sup>5</sup>

In der Abfolge der verschiedenen, jeweils mehr oder weniger tiefgreifend veränderten Entwürfe bezeugt sich eine gewisse Unsicherheit der Modellkonstrukteure. Das betrifft insbesondere die »Ausgewogenheits-«Normen der drei Entwürfe. Man hat es in Mainz mit der Frage zu tun, in welchem Umfang das Grundgesetz Abstriche an dem bisher in Übung befindlichen, für das Integrationssystem essenziellen *Binnenpluralismus* zuläßt. Man will mit vermehrten Auflockerungen in der Richtung auf den *Außenpluralismus* experimentieren – was sich in der eigenartigen Rechtsfigur einer »Ausgewogenheit« der lizenzierten »Programme in ihrer Gesamtheit (Gesamtprogramm)« ausdrückt.<sup>6</sup> Daraufhin stellt sich das Problem der strukturellen Absicherung von Vielfalt und sonstiger Informationsqualität in neuartiger Weise. Man hat z. B. zu klären, ob sich im Gesamtergebnis eine »Ausgewogenheit« zustande bringen läßt, ohne daß auch eine gewisse »Ausgewogenheit« einzelner Programme je für sich Platz greift. Die Entwürfe weisen dem Pilotprojekt einen umfassenden Programmauftrag zu, ähnlich dem des bisherigen Rundfunks. Ob der Programmauftrag erfüllbar wäre, ist allerdings strittig. Entsprechende institutionelle Vorkehrungen werden, in Nuancen von Entwurf zu Entwurf verschieden, nur ansatzweise getroffen. Die Entwürfe riskieren einen Wechsel des Paradigmas (vom Binnen- zum Außenpluralismus). Der Mainzer

3 Entwurf eines »Landesgesetzes über die Durchführung eines Modellversuches mit Breitbandkabel« (Stand: 13. 11. 1979), abgedruckt FK Nr. 48 vom 28. 11. 1979, S. D 1 ff., und KuR Nr. 96 vom 8. 12. 1979, S. 1 ff. Der Entwurf war Gegenstand eines Anhörverfahrens des Kulturpolitischen Landtagsausschusses am 11. und 19. 12. 1979 in Mainz. Vgl. den Ausschlußbericht LT-Drucks. 9/723 vom 28. 5. 1980. Zu diesem Entwurf *W. Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 31 ff.

4 LT-Drucks. 9/687 vom 28. 4. 1980, auch abgedruckt KuR Nr. 37 vom 14. 5. 1980, S. 1 ff., und MP 1980, S. 299 ff. Erste Lesung: Plenarprot. 9/21 vom 29. 5. 1980, S. 1055 ff. Zugleich wurde der Ausschlußbericht (Anm. 3) beraten. Zum Regierungsentwurf *W. Fleck*, VerwArch. 1980, S. 280 ff.; *R. Ricker*, AfP 1980, S. 140 ff.

5 Die Regierungsvorlage wurde in einer leicht modifizierten Ausschlußfassung mit den Stimmen von CDU- und FDP-Fraktion verabschiedet. Siehe FR Nr. 277 vom 28. 11. 1980, S. 1 f. Die Endfassung konnte in dieser Untersuchung, die im wesentlichen im Sept. 1980 abgeschlossen wurde, nicht mehr berücksichtigt werden.

6 Art. 14 i. V. m. Art. 13 Abs. 1 Satz 1 ME, § 16 i. V. m. § 15 Abs. 1 Satz 1 RefE, § 18 RegE. Zur Typologie der Regierungsentwurf, Begründung, zu § 9: »Das . . . vorgeschene Organisationsmodell enthält Elemente sowohl des binnenpluralistisch verfaßten Rundfunks (Integrationsrundfunk) als auch des außenpluralistisch verfaßten Rundfunks (Koordinationsrundfunk).« Näher ebd., Allgemeines, S. 18: Die neuzugründende Anstalt »enthält organisationsrechtlich sowohl binnenpluralistische als auch außenpluralistische Grundzüge (Koordinationsrundfunk mit Elementen des Integrationsrundfunks)«.

SPD-Opposition zufolge besteht hier die Gefahr schwerwiegender Defizite und Mißbalancen.<sup>7</sup>

Die Meinungsverschiedenheiten und Unsicherheiten bezüglich des Vielfaltstandards verstehen sich vor dem Hintergrund der heutigen Streitigkeiten über Vollprivatisierungen, nämlich eines reinen Außenpluralismus etwa nach presseprivatwirtschaftlichen Vorbildern. Für eine Studie über Teilprivatisierungen mit Blickrichtung auf das Mainzer Modell bedarf es deshalb einer weiterreichenden Perspektive. Einzubeziehen ist auch die Möglichkeit einer späteren Übernahme des derzeitigen *Pressemodells* in den Rundfunkbereich. In der Sicht derjenigen, die den Integrationsrundfunk als Symptom einer medientechnischen Mangellage erachten, wohnt Art. 5 Abs. 1 GG eine entsprechende »Ursprünglichkeits-« Vorstellung und Entwicklungslogik inne.<sup>8</sup> Daraufhin würde sich ein Koordinationsrundfunk à la (Mannheim-)Ludwigshafen als Zwischenstation auf dem Weg zu einem privaten Marktrundfunk darstellen. Es soll sich um einen »modifiziert außenpluralen« Rundfunk handeln, oder sogar schon um einen »Probelauf der (sc. voll) außenpluralen Telekommunikationsordnung« der gedachten Endphase.<sup>9</sup> Anders freilich ein verfassungsrechtlich-strukturpolitischer Richtwert, wie er kürzlich folgendermaßen gekennzeichnet worden ist: »Der Veranstalter bleibt dem Integrationsprinzip verpflichtet. Er sichert die Integrationsausrichtung allerdings teilweise durch Koordination.«<sup>10</sup> Hiernach müßte Koordination *ein typologischer Abkömmling von Integration* bleiben. Zulässig wäre lediglich ein modifiziert *binnenpluralistisches* Versuchsmodell.

Das zeigt schon: Der Koordinationsbegriff ist *mehrdeutig*, er bedeutet in der einen Herleitung nicht das gleiche wie in der anderen. Bei Lichte besehen, gilt nun entsprechendes auch für den Integrationsbegriff. *Beide* hier begegnenden Schlüsselbegriffe – auch der Integrationsbegriff – kommen in der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion immer wieder vor, sie sind aber bisher ungeklärt geblieben. Demzufolge ist auch umstritten und ungewiß, wie es mit der verfassungsrechtlichen Relevanz des Begriffspaars Koordination/Integration näherhin steht. Dieser Typologie auf den Grund zu gehen, besteht angesichts des heutigen medienpolitischen Sachstands Anlaß genug. Auch der jetzige Anstaltsrundfunk wird sich den Spiegel vorhalten lassen müssen. Er wird sich des Integra-

7 Vgl. Abg. Dr. Moesta (SPD), Plenarprot. 9/21, S. 1062 ff., auf der Grundlage eines Positionspapiers vom 7. 3. 1980, abgedruckt FRep. Nr. 4 vom 22. 3. 1980, S. 20 ff. Siehe auch FAZ Nr. 58 vom 8. 3. 1980, S. 5, und Nr. 274 vom 25. 11. 1980, S. 7.

8 Vgl. vor allem M. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980. Dazu einerseits E. Kull, NJW 1980, S. 1608 ff.; R. Scholz, AfP 1980, S. 123 f.; Chr. Starck, JZ 1980, S. 436 ff. Andererseits M. Stock, RuF 1980, S. 336 ff.; ders., ebd. S. 583 ff.

9 Vgl. Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 109.

10 W. Hoffmann-Riem, RuF 1979, S. 143 (157).

tionsprinzips, als der Grundlage seiner journalistischen Identität und Selbstbehauptung, weiter vergewissern müssen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn es gelingen würde, auch die darüber noch zu führende ausführliche Diskussion ein Stück voranzubringen.

Im folgenden wird der Versuch unternommen, den Koordinationsbegriff *aus dem Integrationsbegriff zu entwickeln*.<sup>1</sup> Mit Blickrichtung auf das eingeführte Modell und unter Rückgriff auf geltendes einfaches Rundfunkrecht wird zunächst der Frage nachgegangen, was unter »Integration« in programm- und organisationsrechtlicher Hinsicht im einzelnen zu verstehen ist. Von da aus wird der verfassungsrechtliche Status des Integrationssystems überprüft. Es wird die These aufgestellt, daß es sich bei der bisherigen Rundfunkstruktur um eine zum Teil modifizierbare und durchaus auch entwicklungsfähige, mit bestimmten wesentlichen Merkmalen jedoch unaufgebbare Verkörperung des Grundrechts der *Medienfreiheit* handelt. Daraufhin gelten die weiteren, an dem Mainzer Versuchsmodell orientierten Überlegungen einem rahmentheoretischen Konzept des Koordinationsrundfunks als einer Variante des Integrationsrundfunks. Die koordinationsrechtlichen Elemente dürfen versuchsweise vermehrt werden, dies aber nur behutsam. Versuchsthema kann dann die Frage sein, ob und unter welchen Bedingungen ein so beschaffenes Mischsystem der bisherigen Rundfunkstruktur leistungsmäßig gleichkommt, also eine »wirkungsgleiche Sicherung«<sup>11</sup> der allgemeinen Kommunikations- und der Medienfreiheit prästiert. Anhand dieses Grundgedankens wird an anderer Stelle<sup>12</sup> auf die Mainzer Dachkonstruktion, zumal auf das dortige »Ausgewogenheits-«Detail, eingegangen werden. Insoweit, und mutatis mutandis auch im Hinblick auf andere Feldversuche und denkbare Dauerregelungen, soll diese Untersuchung der typologisch-grundrechtssystematischen Grundlegung dienen.

<sup>11</sup> Vgl. *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 110 (*gegen* das Erfordernis einer solchen Sicherung).

<sup>12</sup> *M. Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, demnächst. Siehe auch vorläufig unten C.

## B. Koordinationsrundfunk als modifizierter Integrationsrundfunk

### I. Koordination/Integration – ein älterer typologischer Ansatz

Das Begriffspaar Koordination/Integration begegnet gelegentlich schon in der älteren rundfunkrechtlichen Literatur. *Krause-Ablaß* unterscheidet 1962 den Organisationstyp des »anteiligen Rundfunkbetriebs (Interessenkoordination)« von dem des »gemeinsamen Rundfunkbetriebs (Interessenintegration)«.<sup>1</sup> Nach dem System der *Koordination* erhalten diesem Autor zufolge »die gesellschaftlich relevanten Kräfte« einen Anteil an der Gesamtsendezeit zur eigenen Gestaltung. Jede Gruppe könne ihren Anteil ihren eigenen Anschauungen entsprechend gestalten. »Aus dem Zusammenwirken der konkurrierenden Anteile ergibt sich jedoch der Ausgleich zum ausbalancierten Gesamtbild.« Nach dem System der *Integration* dagegen würden »alle relevanten Kräfte« bzw. »die gesellschaftlichen Kräfte in der Gesamtheit zum gemeinsamen Träger eines einzigen Programmbetriebs«. Der »Ausgleich der Einzelinteressen« müsse hier »in den internen Bereich vorverlegt werden« und obliege den Programmgestaltern der Anstalt unter der verantwortlichen Leitung des Intendanten. Nach außen gelange »ein bereits ausbalanciertes Gesamtprogramm«, das »neutral« sein müsse.<sup>2</sup>

- 1 Vgl. *G. B. Krause-Ablaß*, RuF 1962, S. 113 (114 f.), auch in: *W. R. Langenbucher* (Hrsg.), *Zur Theorie der politischen Kommunikation*, 1974, S. 236 ff. Siehe auch *ders.*, DÖV 1962, S. 249 (253); *ders.*, RuF 1963, S. 129 (130 f.), auch in: *ARD* (Hrsg.), *Rundfunkanstalten und Tageszeitungen*. Dok. 3, 1965, S. 188 ff.; *ders.*, HbgJb. 10 (1965), S. 23 (31 f.), auch in: *Rundfunkanstalten und Tageszeitungen*, a.a.O., S. 196 ff.; *ders.*, RuF 1966, S. 430 (431 ff.); *ders.*, RuF 1968, S. 398 (402 f.); *ders.*, in: *Staatslexikon*, 6. Aufl., hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 11. Bd., 1970, Sp. 123 (127 ff.); *ders.*, DÖV 1972, S. 491 f. Ferner *ders.*, *Der Grundsatz der »publizistischen Gewaltenteilung« im Verhältnis von Presse und Fernsehen*, 1968; *ders.*, in: *E. Dovifat* (Hrsg.), *Handbuch der Publizistik*, Bd. 2, 1. Teil, 1969, S. 361 (363 ff.). Die Ausdrücke »Koordination« und »Integration« sind von *Krause-Ablaß* inauguriert und in die Fachsprache eingeführt worden (mündl. Mitteilung).
- 2 RuF 1962, S. 114 f. Ähnlich zuletzt DÖV 1972, S. 492.

### 1. Integrationsrundfunk – Symptom einer Mangellage?

#### *Koordinationsrundfunk – eine Zwischenstation auf dem Weg zum Pressemodell?*

*Krause-Ablaß* sieht das Koordinationssystem in den *Niederlanden*,<sup>3</sup> das Integrationssystem dagegen in der *Bundesrepublik* verwirklicht.<sup>4</sup> Auch andernorts wird der hiesige Rundfunk gern als Integrationsrundfunk bezeichnet, wobei man sich an die von *Krause-Ablaß* vorgenommenen definitorischen Festlegungen anzulehnen pflegt. Dabei ist neuerdings immer häufiger auch noch ein dritter, ebenfalls schon von *Krause-Ablaß* erwähnter Typus mit im Spiel. Der zweigliedrige typologische Ansatz dieses Autors versteht sich insgesamt – auch was den Koordinationsrundfunk betrifft – als (abgestufter) Ausdruck einer *Mangellage*. Hypothetischer Ausgangspunkt ist der »freie Zugang«,<sup>5</sup> d. h. ein presseähnlicher Liberalisierungsgrad, wie er seinerzeit für den Rundfunk als ganz und gar unpraktikabel erschien.<sup>6</sup> Das Koordinationssystem entspricht dann nach *Krause-Ablaß* einer Situation, in der die Zahl der Zugangsinteressenten die Zahl der verfügbaren Frequenzpositionen »nur wenig« übersteigt. Wenn hingegen die Interessentenzahl die sendetechnischen Möglichkeiten »so weit übersteigt, daß der Umfang der einzel-

- 3 Dazu der Bericht MP 1973, S. 207 ff.; *J. Hemels*, *Publizistik* 1976, S. 343 ff.; *H. Decker* u. a., *Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft*, 1976, S. 317 ff., auch mit Hinweisen auf in den Niederlanden vorfindliche ergänzende auf Integration angelegte Programmelemente; *K. Remes*, in: *F. Gygi* u. a., *Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht*, 1977, S. 51 ff.; *K. van der Haak*, *RuF* 1979, S. 278 ff. Zur Entwicklung des Kabelfernsehens in den Niederlanden *J. Stappers*, in: *U. Pätzold* (Hrsg.), *Kabelkommunikation*, 1978, S. 68 ff.; *ders.*, *MP* 1978, S. 877 ff. Weitere Angaben in: *Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1980/81*, 1980, S. F 84 ff.
- 4 Vgl. *RuF* 1962, S. 114. Für seine o. g. Definitionen greift *Krause-Ablaß* auf Kennwörter des ersten Fernsehurteils (»relevant« u. ä.) zurück. Zu dem Urteil auch *ders.*, *JZ* 1962, S. 158 (159 f.). Zu den in dem Urteil in Bezug genommenen Programmgrundsätzen des einfachen Rundfunkrechts *ders.*, *Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland*, 1960, S. 62 ff. *Krause-Ablaß* neigt wohl dazu, dem Fernsehurteil eine Entscheidung für den Typus des Integrationsrundfunks, d. h. für den Verfassungsrang der entsprechenden einfachgesetzlichen Standards *rebus sic stantibus*, zuzuschreiben. Im übrigen weist er auf gewisse koordinationsrechtliche Einschläge des nach 1945 in Westdeutschland entstandenen Rundfunkmodells hin. Zu letzteren unten VII.
- 5 Vgl. *Krause-Ablaß*, *RuF* 1968, S. 399. Dies und das folgende dort immer auch schon in grundrechtsdogmatischer Anwendung. Auch schon *DÖV* 1962, S. 249 ff., ist bei *Krause-Ablaß* eine individuelle Rundfunkfreiheit nach Art heutiger neoliberaler Programmatik als strukturlogischer Grenzwert vorgezeichnet und mitgedacht.
- 6 Demgegenüber wird heute in diesem Zusammenhang gern auf das *italienische* Rundfunkwesen hingewiesen, etwa *M. Rath*, *AFR* 1978, S. 68 (70 Anm. 31). Näher zur Entwicklung in Italien zuletzt *B. Rauen*, *MP* 1980, S. 385 ff. Vorher *dies.*, *Medium* 1978, Heft 5, S. 28 ff.; *dies.*, in: *W. Fähnders* u. a. (Hrsg.), *Politik und Kultur in Italien*, 1979, S. 162 ff.; *E. Fleischer*, *ebd.* S. 117 ff. Dazu *FK* Nr. 49 vom 6. 12. 1978, S. 15 ff. (Tagungsbericht). Im übrigen: *Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1980/81*, S. F 57 ff.

nen Koordinationsanteile kleiner würde als das sachbedingte Minimum«, tritt das Integrationssystem auf den Plan.<sup>7</sup>

Solche Herleitungen erfreuen sich zur Zeit wachsender Beliebtheit, vor allem bei jenen, die mit deren Hilfe nun die umgekehrte Entwicklung meinen in Gang setzen zu können (und zwar jetzt unter Einbeziehung des presseähnlichen Grenzwerts): Aus dem gesellschaftlich kontrollierten Veranstaltungsoligopol wird »ein eigenes Zugangsrecht der gesellschaftlich relevanten Gruppen, das schließlich in der Sendebefugnis jedes einzelnen Mitgliedes der Gesellschaft endet«.<sup>8</sup> Man denkt dabei an eine »Rundfunkunternehmerfreiheit«<sup>9</sup> nach dem Bilde der sog. Verlegerfreiheit und erblickt in einem darauf gegründeten Privatrundfunkwesen den eigentlichen typologischen Gegenpol des Integrationsrundfunks.

In dem CDU-Papier vom 24. 3. 1977<sup>10</sup> heißt es: Der Gesetzgeber habe sich seinerzeit dafür entschieden, die Freiheit des Rundfunks dadurch zu garantieren, »daß er an die Stelle der im Pressebereich vorhandenen externen Vielfalt im Rundfunkwesen interne Vielfalt zu setzen versuchte. Er schuf den »Integrationsrundfunk« . . . mit monopolisiertem Veranstaltungsrecht.« Daran schließen sich nun die gegenteiligen neuen Aktivitäten an. Angesichts dessen folgert aber auch *Stammler*, die Alternative laute nicht Integrations- oder (Gruppen-)Koordinationsrundfunk, sondern »nicht-kommerzielles Integrations- oder privatwirtschaftliches Wettbewerbssystem«.<sup>11</sup>

Der ältere rundfunktypologische Ansatz leitet sich also von jenem außenpluralistisch-formalen, privatwirtschaftlich fundamentierten Vielfaltprinzip her, das sich seit Jahrzehnten und nach wie vor auch bis heute im einfachen Presserecht in Übung befindet.<sup>12</sup> Als modellmäßig musterhaft scheint danach die Struktur eines funktionierenden relevanten Zeitungsmarkts zu gelten. Jene Ausprägung eines

7 RuF 1968, S. 402 f., mit Überlegungen über eine entsprechende »Grundrechtsreduktion«. Bei letzterer soll das Koordinationssystem – jenes »sachbedingte Minimum« als erreichbar unterstellt – den Vorrang vor dem Integrationssystem haben. Ebenso: Staatslexikon (Anm. 1), Sp. 128 f.

8 So *Rath*, AfP 1978, S. 71.

9 Vgl. das CDU-Papier »Pilotprojekte im Bereich des Kabelfernsehens«, MP 1977, S. 155 ff., unter Hinweis auf *G. Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 118.

10 A.a.O.

11 *D. Stammler*, AfP 1978, S. 123 (128). Ebenso *B.-P. Lange*, MP 1980, S. 133 (135); *ders.*, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern, 1980, S. 7. Siehe auch *P. Lerche*, in: *M. Bullinger/F. Kübler* (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15 (49).

12 Über externen Pressepluralismus als Rechtsfigur statt aller *N. Dittrich*, Pressekonzentration und Grundgesetz, 1971, S. 11 ff., 46 ff. Zur Eignung dieses Pluralismusprinzips für den Rundfunk zuletzt *Lange*, MP 1980, S. 142 f.; *ders.*, Kommerzielle Ziele, S. 69 f. Zu dem Pressemodell näher unten V.

Medienpluralismus wird gern als originär und »natürlich« verstanden.<sup>13</sup> Ob dergleichen endlich auch im Rundfunkbereich in reiner Form oder aber nur mit Abstrichen zu verwirklichen sei, wird noch unterschiedlich beurteilt. Wie dem auch sei – jedenfalls soll jenes marktgesteuerte Vielfaltprinzip auch für die hier in Rede stehende rundfunkrechtliche Typenbildung einen brauchbaren Bezugsrahmen abgeben; nach Ansicht einiger Autoren ist die Wahl dieses Ausgangspunktes sogar verfassungsrechtlich zwingend veranlaßt.

Im übrigen soll die Einschlägigkeit jenes Strukturprinzips auch die Beteiligung derer nach sich ziehen, die jenes Prinzip im Pressebereich *praktizieren* – eben der Verleger. *Krause-Ablaß* pflegte noch einen Vorbehalt »*publizistischer Gewaltenteilung*« dergestalt anzubringen, daß Zeitungsverleger und ihre Verbände verfassungsrechtlich gehindert seien, im Verbreitungsgebiet ihrer Zeitungen »redaktionellpublizistisches« Fernsehen zu betreiben.<sup>14</sup> Anders in letzterem Punkt heute etwa *Klein*<sup>15</sup> und *Schmitt Glaeser*.<sup>16</sup> Auch in der medienpolitischen Arena wird der ältere Verteilungsgrundsatz zunehmend in Zweifel gezogen.<sup>17</sup>

## 2. Die »Sondersituation« und ihr Wegfall. Grundrechtsdogmatische Herleitungen

*Klein* und andere berufen sich auf eine Rundfunkfreiheit, welche in ihrem gedachten naturwüchsigen Urzustand der *Pressefreiheit* heutiger einfachgesetzlicher Façon ähnelt. Sie ist auf die allgemeine *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfrei-*

13 Vgl. zuletzt *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, passim. Vorher *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 153, 156, 159, 176. Ebd. S. 84 Anm. 106 über eine »Statthalter-«Funktion der bisherigen Anstalten, nach *Chr. Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973, S. 11. Siehe auch *Starck*, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für M. Löffler, 1980, S. 375 ff., und schließlich *ders.*, NJW 1980, S. 1359 ff.; *ders.*, JZ 1980, S. 436 ff. Zur »Ursprünglichkeits-«Lehre *Starcks M. Stock*, AöR 104 (1979), S. 1 (16 f., 36 ff.), auch zum folgenden.

14 So RuF 1968, S. 403. Näher *ders.*, Der Grundsatz der »publizistischen Gewaltenteilung«, S. 9 f. Ebd. S. 13 wird ausgeführt: Im Verbreitungsgebiet von Zeitungen von Verbandsmitgliedern sei auch der Fernsehbetrieb durch einen *Verband* von Presseverlegern unstatthaft. Hier bestehe zwar keine Subjektidentität von Presse- und Fernsehunternehmer. Jedoch könne ein Verbandsmitglied, etwa ein Großverleger, dominieren, und zwar auch dann, wenn alle Mitglieder gleiches Stimmrecht hätten. – Derartige Unvereinbarkeitsfragen stellen sich mittlerweile von neuem im Hinblick auf heutige verlegerische Gemeinschaftsmodelle.

15 *H. H. Klein*, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 56 ff., 81 f.

16 Kabelkommunikation, S. 129, 214 f. Desgleichen *Chr. v. Pestalozza*, ZRP 1979, S. 25 (31); *P. J. Tettinger*, Neue Medien und Verfassungsrecht, 1980, S. 37 Anm. 205. Vorsichtiger z. B. *E.-J. Mestmäcker*, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, 1978, S. 212 ff.; *H.-J. Papler*, Der Staat 1979, S. 422 (440). Im übrigen *H. Bethge*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts, Hekt. 1979, S. 93 ff.

17 So von *H. H. Klein* im Dt. Bundestag, Plenarprot. 8/149 vom 27. 4. 1979, S. 11912.

heit gegründet und aufgestockt; es soll sich um u. a. verbreitungstechnische Implementierungen der privaten Meinungsfreiheit handeln, und zwar gerade auch in der Richtung auf die pressenspezifische (positive) *Tendenzfreiheit*.<sup>18</sup> Man rekurriert auf »die erkenntnisleitende Kraft der freien Meinungsäußerung in Rede und Gegenrede«,<sup>19</sup> und man verspricht sogar auch den Programm-Mitarbeitern »die Emanzipation von den dem öffentlich-rechtlichen System immanenten Beschränkungen«. <sup>20</sup> Für das außenpluralistische Leitbild ist in negativer Hinsicht der Umstand kennzeichnend, daß ihm integrations- wie auch koordinationsrechtliche Merkmale *fehlen*. Integrationsrundfunk, jedenfalls dessen Strukturmonopol, gilt als »Behelf für eine besondere Mangelsituation«. <sup>21</sup> Er bewirkt eine »qualitative Reduktion« des angenommenen genuinen Grundrechtsinhalts, wohingegen Koordinationsrundfunk nur eine »quantitative Reduktion« impliziert. <sup>22</sup> Die »Sondersituation« soll nun neuerdings, mindestens auf dem Kabelsektor, so weit dahingeschwunden sein, daß auch Koordinationsrundfunk als zulässig bzw. geboten in Frage kommt. »Der Verfassung näher steht das Bild eines Rundfunks . . . , wonach möglichst vielen der Zugang zum Rundfunk . . . auch als Veranstalter möglich ist«. <sup>23</sup> Dafür werden vorab die »gesellschaftlich relevanten Kräfte« in Betracht gezogen, ferner aber auch »jeder« (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) – und nicht zuletzt auch Presseunternehmen. <sup>24</sup>

- 18 Vgl. zuletzt *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 32 ff.; *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 140 ff. Die Rundfunkfreiheit ist danach ebenso wie die Pressefreiheit »im Prinzip nur eine besondere Spielart der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit«; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erweitere den Schutzzumfang nur in technischer und betriebsorganisatorischer Hinsicht, das sei »nicht ein Zeichen rechtlicher Andersartigkeit«. Ebd. S. 152 f. – Über positive und negative Tendenzfreiheit unten Anm. 65.
- 19 So Staatssekretär *W. Schreckenberger* namens der Rh.-Pf. Landesregierung, LT-Drucks. 8/3714 vom 2. 1. 1979, zu I 6. Ebenso dann *B. Vogel* vor dem BDZV, KuR Nr. 83 vom 24. 10. 1979, S. I (II).
- 20 So *H. H. Klein*, in: Medientag der CDU/CSU. Freiheitliche Medienpolitik, hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, o. J., S. 117 (119) = AfP 1979, S. 232 (233). Ähnlich *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 161.
- 21 So *Schreckenberger*, in: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 72 (74). Ähnlich *Klein*, ebd. S. 117 = AfP 1979, S. 232. Über die »Sondersituation« als Prämisse des ersten Fernsehurteils BVerfGE 12, S. 205 (261 ff.) ausführlich *ders.*, Die Rundfunkfreiheit, S. 14 ff., 63 ff.; *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 83 f., 98 ff. Siehe auch *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 68 ff.
- 22 So *Krause-Ablaß*, RuF 1968, S. 402 f.; *ders.*, in: Staatslexikon (Anm. 1), Sp. 128 f.
- 23 So *Schreckenberger* vor dem Landtag Rh.-Pf., Plenarprot. 8/63 vom 26. 1. 1979, S. 3237. *Bullinger* zieht denn auch BVerfGE 4, S. 157 (177 f.), heran, Kommunikationsfreiheit, S. 110. Nach *Klein* ist die »Nähe« der bestehenden Rundfunkstruktur zum Grundgesetz auch wegen ihres besatzungsrechtlichen Ursprungs »problematisch«, Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 119 = AfP 1979, S. 232. Demgegenüber *D. Roß*, RuF 1979, S. 252 ff.; *ders.*, in: W. Hoffmann-Riem/D. Roß (Hrsg.), Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart, 1980, S. 126 ff.
- 24 Vgl. *U. Scheuner*, in: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 120 (122 f.): »Wir würden also im wesentlichen hier eine mehr kommerzielle Grundlage zu finden haben . . .« Zu privatwirtschaftlicher Pressestruktur und Verlegerrolle vorher *ders.*, AfP 1968, S. 725 ff., auch in ZVZV 1968, S. 31 ff., und in: *ders.*, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 759 ff.; *ders.*, in: Gutachten zu den medienpolitischen Konzeptionen der im Dt. Bundestag vertretenen Parteien, hrsg. von der (kath.-) Kirchl. Zen-

Daß die »relevanten Kräfte« sowie tendenziell jedermann zu den »neuen Medien« als Veranstalter Zugang haben sollten, wird einerseits von den eben genannten Kommunikatorgrundrechten aus begründet: von einer Rundfunkfreiheit aus, welche nun auch als Gruppen- und Individualgrundrecht ins Spiel gebracht wird; sie wird dabei als eine Art Derivat und Verlängerung der allgemeinen Meinungsfreiheit und als Analogon zur Pressefreiheit aufgefaßt. Andererseits wird das erweiterte Zugangsrecht auch von der *Informationsfreiheit* aus begründet. Letzteres Rezipientengrundrecht pflegt man hier ebenfalls in einer Lesart anzutreffen, die dem Pressewesen entstammt. Idealerweise soll es auch seinerseits eben jenes außenpluralistisch-marktmäßige Vielfaltprinzip bedingen.

In dem CDU-Papier »Freiheitliche Medienpolitik« heißt es: »Informationsfreiheit und Meinungsvielfalt gehören zu den unentbehrlichen Grundlagen der freiheitlichen Demokratie. . . . Daher ist die privatwirtschaftliche und damit pluralistische Struktur der Presse verfassungsrechtlich garantiert.« »Unser Ziel ist es, die Neuen Medien so zu ordnen, daß ein Höchstmaß an . . . Vielfalt erreicht wird . . . Die Aufgabe der Unternehmer ist es, die damit verbundene ordnungspolitische und publizistische Herausforderung anzunehmen.«<sup>25</sup> Dementsprechend *Vogel*: Die künftige Medienstruktur müsse »die Freiheit der Meinung und die Meinungsvielfalt erweitern«.<sup>26</sup> Parallel dazu *Schreckenberger*: »Ziel der Versuche ist es, die Informationsfreiheit und Meinungsppluralität zu erweitern.«<sup>27</sup>

Hilfsweise, im Hinblick auf das vorhandene Rundfunkwesen, hat man sich in den letzten Jahren auch um gewisse weiterreichende, nicht nur formale Maßstäbe von Informationsqualität bemüht.<sup>28</sup> Nach wie vor hat man aber erhebliche Schwierig-

trastelle für Medien, 1976, S. 11 ff.; *ders.*, ZVZV 1977, S. 977 ff.; *H. H. Klein*, AfP 1973, S. 494 ff.; *ders.*, PuZ B 49 vom 6. 12. 1975, S. 14 ff.; *ders.*, ZVZV 1977, S. 520 ff. Die hier überall zugrunde liegende Lehre vom Pressemarkt in besonderer Zuspitzung szt. auch schon bei *J. H. Kaiser*, Presseplanung, 1972, S. 31: »Private Struktur macht frei«. Zustimmend *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 155 f. Diese Überlegungen über das Verhältnis von Verleger-, Journalisten- und Leserfreiheit werden nun in rundfunkrechtlicher Umsetzung von neuem aktuell. Sie werden uns noch beschäftigen müssen.

25 In: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 148, 151.

26 So vor dem BDZV (Anm. 19).

27 LT-Drucks. 8/3714, zu I 4. Der außenpluralistische Trend wird dann ebd., zu I 6, mit dem *Integrationsbegriff* (nach dem die SPD-Fraktion gefragt hatte) wie folgt in Verbindung gebracht: »Durch die Herstellung von mehr Pluralität im Programmbereich wird . . . nicht die Desintegration, sondern die Integration der Werte gefördert, da sie dem einzelnen sowohl als Veranstalter als auch als Teilnehmer mehr Freiheitsraum gibt, sich zu entfalten und einen Beitrag zur Verwirklichung gemeinsamer Grundwerte zu leisten.« Ähnlich dann *Schreckenberger*, Plenarprot. 9/21, S. 1058. Dazu sei schon hier angemerkt: Integration i. S. des eingeführten Modells dient »nicht nur einer Vielfalt medialer Artikulationsmöglichkeiten, sondern auch der Sicherung des Dialoges, der Diskussion . . .«, *Decker u. a.*, Die Massenmedien, S. 311 ff. Desgleichen *W. Kaiser u. a.*, Kabelkommunikation und Informationsvielfalt, 1978, S. 163. Es bedarf auch entsprechender in *journalistischer* Unabhängigkeit zu erbringender Vermittlungsleistungen. Davon ist in den oben zitierten Erklärungen nur noch wenig zu lesen. Das »Versäulungs-«Problem wird darin nicht deutlich genug gestellt. Das Kommerzialisierungsproblem wird vernachlässigt.

28 Zu den 7. Bitburger Gesprächen insoweit *M. Stock*, Medien 1977, Heft 1, S. 9 (16 ff.). Über den »Ausgewogenheits-«Disput auch *ders.*, RuF 1977, S. 1 (3 ff., 15 ff.).

keiten mit einem der Informationsfreiheit angemessenen, d. h. mediengerechten Verständnis des Programmauftrags *de lege lata*. Inzwischen tritt in den Unionsparteien und in deren Umkreis die Option für Koordinations- oder schlichten Privatrundfunk zusehends in den Vordergrund – eine Entwicklung, die sich auch als Ausdruck von Resignation und als Rückzugsbewegung deuten läßt. Integrationsrundfunk ist im Verhältnis zur privaten Presse etwas ganz anderes, er ist anhand der üblichen presserechtlichen Kategorien nicht erklärbar und auch nicht konsolidierbar. Man zeigt sich der Herausforderung, die *darin* liegt, nicht gewachsen. So bietet sich denn der Rückgriff auf besser Geläufiges an. Presserechtsähnliches Rundfunkrecht als »Rundfunkrecht von morgen«?<sup>29</sup> Haben wir es nicht vielmehr mit dem Rundfunkrecht von *gestern* zu tun?<sup>30</sup>

### 3. *Wechsel des Blickpunkts: Koordinationsrundfunk als Variante des Integrationsrundfunks*

Es ergibt sich der Eindruck: Koordinationsrundfunk im Sinn des hier analysierten Ansatzes ist irgendwo zwischen presseähnlich-unkoordiniertem Privatrundfunk und öffentlich-rechtlichem Integrationsrundfunk angesiedelt. Es scheint sich um einen Überschneidungs- und Mischbereich zu handeln, welcher sich von beiden Seiten aus weiter erschließen läßt. Wer davon überzeugt ist, daß das bisherige Presserecht einen *Modernitätsrückstand* aufweist, wird vom bisherigen Rundfunkrecht ausgehen und von da aus den entsprechenden Defizitbefund erheben. Anders derjenige, der dem Presserecht einen *Modernitätsvorsprung* zubilligt: Er wird für jene Strukturkomponenten, die in die Richtung des Presserechts gehen, Wohlwollen aufbringen und im übrigen die umgekehrte Bilanz aufmachen. Letzteres ist anscheinend der Blickpunkt von *Krause-Ablaß*,<sup>31</sup> jedenfalls ist es der der weiteren eben Genannten.

Kernstück eines Koordinationssystems ist aus letzterer Sicht ein weitgehend ausgegrenzter *Veranstalterstatus* innerhalb eines vergleichsweise locker gefügten *Rahmengebildes*. Die Veranstalterpositionen würden danach in einer Rahmen-

29 Vgl. *M. Kloepfer*, AöR 104 (1979), S. 153 (157).

30 Tatsächlich verweist *Klein* nun auch auf den Einsatz privaten Kapitals in den Weimarer Anfangsjahren, in: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 118 f. = AfP 1979, S. 232. Ähnlich *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 165. Siehe allerdings *I. Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, 1973, S. 22 u. ö. Zu *Bredow* – den *Klein* jetzt als Gewährsmann nennt – ebd. S. 54 ff.; *D. Roß*, RuF 1966, S. 150 ff., und RuF 1979, S. 252 ff.; *H. O. Halefeldt*, KuR Nr. 92 vom 24. 11. 1979, S. 4 ff.; *W. B. Lerg*, ebd. S. 16 ff. Zuletzt *ders.*, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, 1980.

31 Eher unentschieden noch die um 1960 entstandenen Arbeiten von *Krause-Ablaß*. Später hat sich der Autor zunehmend einseitig festgelegt. Seit 1972 ist er verstummt.

konstruktion, welche auch noch Merkmale eines (dissoziierten, abgeschwächten) Integrationssystems beibehalten würde, gewissermaßen Brückenköpfe und eventuell Einfallstore<sup>32</sup> darstellen: Aussparungen zugunsten von Merkmalen des eigentlichen privaten Gegenmodells. *Der Veranstalter wäre hiernach der Quasi-Verleger.* Aus dieser Rundfunkveranstaltungsfreiheit könnte ein neuartiger Richtungsrundfunk hervorgehen, oder es könnte sich hier die unauffälligere Einwirkung dessen bemerkbar machen, was in früheren Jahren unter dem Stichwort »Anpassungsjournalismus« erörtert worden ist.<sup>33</sup> Es könnten Konzentrations- oder sonstige, weniger spektakuläre Entleerungs- und Vermachtungseffekte auftreten. Daraufhin würde es u. a. darauf ankommen, wie das umgebende Rahmenwerk näherhin beschaffen wäre. Dort wären die Nervenpunkte eines solchen gemischten Modells zu suchen. Man hätte es mit Fragen zu tun wie: In welchem Umfang finden sich dort noch Komponenten eines wohlverstandenen Integrationsrundfunks? Wie passen sie mit den Gegenkomponenten zusammen? Insbesondere: In welcher Weise ist Vorsorge dafür getroffen, daß sich auch noch gewisse professionell orientierte Selbststeuerungskräfte behaupten können?

- 32 Vgl. *Stammler*, AfP 1978, S. 128: »Der ›Gruppenrundfunk‹ würde dann zum Trojanischen Pferd eines Kommerzrundfunks, der völlig andere Züge hätte als sie den Befürwortern des Gruppenkonzepts vermutlich vorschweben.« *Stammler* bezieht sich dort auf den Vortrag *Schreckenbergers* vor dem Arbeitskreis Presse im BDI am 17. 5. 1978, z. T. in: *Medienspiegel* des Instituts der dt. Wirtschaft Nr. 24 vom 12. 6. 1978, S. 7 ff. *Stammler* weist darauf hin, daß *Schreckenberger* einen *Gruppen-Koordinationsrundfunk* ankündigt, daneben aber auch – wie schon der Modellentwurf erkennen läßt – *geschäftliche* Interessenten beteiligt wissen will. In der Tat faßt *Schreckenberger* den Begriff *Koordinationsrundfunk* weiter als szt. *Krause-Ablaß* – was zwar terminologisch ohne weiteres zugänglich ist, es könnte aber auf Kosten der inneren Konsistenz des Vorhabens gehen. Meinungs- bzw. Rundfunkfreiheit und »Rundfunkunternehmerfreiheit« würden in »relevanz-«theoretisch nicht weiter erläuteter Weise zusammengespannt werden. *Verbandsrundfunk* könnte sich daraufhin als u. U. kurzlebiger bloßer Annex des erwerbswirtschaftlichen Sektors erweisen. Um so leichter könnte die restliche *integrative* Substanz des Projekts zerfallen.
- 33 Vgl. *Stock*, RuF 1977, S. 38 Anm. 118 und 124 m. w. N. Zum medienökonomischen Gesamtzusammenhang *H. J. Kleinsteuber*, *Fernsehen und Geschäft*, 1973; *ders.*, in: W.-D. Narr (Hrsg.), *Politik und Ökonomie* (PVS, Sonderheft 6), 1975, S. 481 ff.; *ders.*, in: M. W. Thomas (Hrsg.), *Ein anderer Rundfunk – eine andere Republik*, 1980, S. 30 ff.; *R.-R. Hoffmann/H. J. Kleinsteuber*, RuF 1979, S. 203 ff.; *H.-J. Kleinsteuber*, in: *Strukturfragen* (Anm. 23), S. 40 ff.; *K. Berg/M.-L. Kiefer*, in: J. Aufermann u. a. (Hrsg.), *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie*, 1979, S. 172 ff.; *M.-L. Kiefer*, MP 1979, S. 673 ff.; *dies.*, in: *Ein anderer Rundfunk*, S. 71 ff.; *Hendrik Schmidt*, *Medium* 1979, Heft 10, S. 9 ff. Zur Modelltheorie unter kommunikations- und wirtschaftswissenschaftlichen Gesichtspunkten *B.-P. Lange* in zahlreichen Beiträgen, zuletzt: MP 1980, S. 133 ff., und: *Kommerzielle Ziele*. Demgegenüber beruht die neoliberale Entwicklungsperspektive darauf, daß zwischen Meinungsverbreitung und Tendenzbetätigung (einschließlich ihrer ökonomisierenden Seite) nicht unterschieden wird. Auch wo die Informationsfreiheit mit in Rechnung gestellt wird, kommt es nicht zu einem angemessenen Verständnis der Eigengesetzlichkeiten unabhängiger journalistischer Arbeit. Vielmehr werden Meinungs- (= Tendenz-)Freiheit und Informationsfreiheit in labiler Weise miteinander verbunden und harmonisiert. So zuletzt *Bullinger*, *Kommunikationsfreiheit*, S. 60 ff.; *R. Scholz*, in: *Presserecht und Pressefreiheit* (Anm. 13), S. 355 ff. Zu diesen grundrechtsdogmatischen Defiziten unten II 5.

Fragestellungen der zuletzt angedeuteten Art müßten aus genaueren Überlegungen über die Eigenart des Integrationssystems hervorgehen, als *Krause-Ablatz* sie anstellt. Die Gesichtspunkte, die dieser Autor seinen Definitionen zugrunde legt, sind im einzelnen nicht belanglos. Sie ermangeln aber der Absicherung durch eine hinlänglich ausgearbeitete medienspezifische Pluralismustheorie. *Krause-Ablatz* entnimmt dem Integrationssystem eine Reihe einzelner Versatzstücke und überträgt sie auf das Koordinationssystem; andere überträgt er nicht, oder aber nur in abgewandelter Form und in undurchsichtiger Weise.<sup>34</sup> Er bedient sich z. B. des »Relevanz-«Begriffs und will nur »gesellschaftlich relevanten Kräften« den Zugang gewähren. Das könnte auf für den Rundfunkbereich neuartige Aufgliederungen, Lagerbildungen, »Versäulungen« hinauslaufen. Im übrigen ist die jüngste Entwicklung darüber schon hinweggegangen.<sup>34</sup> Man versucht nun, ohne ein auf den jeweiligen Veranstalter je für sich gemünztes »Relevanz-«Kriterium auszukommen. Man möchte grundsätzlich jedem, auch Verlegern, den Zugang eröffnen. Nichtsdestoweniger sieht man sich veranlaßt, einen Numerus clausus in Erwägung zu ziehen und nach übergreifenden Zulassungs-, Verteilungs- und sonstigen Interventionsmaßstäben Ausschau zu halten. Man verwickelt sich dabei in ein Vielfaltkalkül, welches dem bisherigen »Ausgewogenheits-«Grundsatz nachgebildet ist und sich von diesem doch auch wesentlich unterscheidet. Auch das war in den Definitionen von *Krause-Ablatz* schon angelegt. Darin werden zwei Weisen von »Ausgleich« und »Ausbalancierung« unterschieden und einander gegenübergestellt, ohne daß über Charakter und Stellenwert des »internen« Verfahrens – auch in seinem Verhältnis zum »externen« Verfahren – die nötige Klarheit bestünde. Das aber ist in alledem der springende Punkt. Die Arbeitsweise des Integrationsrundfunks läßt sich auf dem Boden dieses typologischen Ansatzes nur annäherungsweise verstehen. Aus der Presseperspektive läßt sich kaum deutlich machen, daß und inwiefern Koordinationsrundfunk ein modifizierter Integrationsrundfunk ist bzw. sein soll. Wechseln wir also den Blickpunkt und gehen wir aus der *Rundfunkperspektive* an den Typenvergleich heran. Über Koordination läßt sich Näheres ausmachen, sobald wir mehr über Integration wissen.

34 Ein Gruppenrundfunk als anteiliger Multi-Tendenzrundfunk scheint nicht mehr das zu sein, was heute gefragt ist. Vgl. *Stammler*, AfP 1978, S. 127; *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 153. Siehe aber unten Anm. 65.

## II. Integrationsrundfunk als »Rundfunk für alle«

Der Integrationsbegriff wird *de lege lata* und *de lege ferenda* häufig gebraucht. Es sind jedoch eine Reihe höchst verschiedenartiger Lesarten und Nuancierungen von »Integration« im Umlauf. Einige Beispiele sind vorhin schon angeführt worden. Wir haben z. B. etwas über »Integration der Werte« bzw. »Grundwerte« gehört,<sup>35</sup> oder über »Sicherung des Dialoges, der Diskussion, d. h. der kommunikativen Integration der vielfältigen partikularen Kommunikationsräume«.<sup>36</sup> Der Integrationsrundfunk wird überschlüssig charakterisiert als »Forum zur Artikulation unterschiedlicher Meinungen und Interessen in einem Programm«.<sup>37</sup> In ähnlichem Sinn ist in SPD-Papieren neuerdings auch mit Blickrichtung auf den Kabelrundfunk von »Interessenausgleich« und »gesellschaftlicher Integration« die Rede,<sup>38</sup> oder man betont, daß (Kabel-)»Kommunikation als ein gesellschaftliches Bedürfnis . . . eine Integrationsfunktion wahrnehmen«<sup>39</sup> und daß ein »Ausgleich unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte im Gesamtprogramm« stattfinden müsse.<sup>40</sup> Das CDU-Papier »Freiheitliche Medienpolitik« seinerseits denkt (nur?) »dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk . . . eine wichtige Integrationsfunktion« zu, »die einseitige Konfliktorientierung ausschließt«<sup>41</sup> — ein Akzent, wie er auch in bildungs-, zumal schulpolitischen Verlautbarungen jener Herkunft gern gewählt wird.<sup>42</sup> Man zeigt sich dann über »Abbau der Grundwerte« besorgt<sup>43</sup> und verspricht sich Abhilfe von einer auch auf Konsensbildung, auf die Stärkung des »sozialen Bindegewebes in unserer Volks« gerichteten »integrativen Funktion« des

35 Vgl. Schreckenberger (Anm. 27).

36 So die ebd. z. T. zitierte Umschreibung bei Decker u. a.

37 So B.-P.-Lange, PuZ B 32 vom 13. 8. 1977, S. 3 (7). Damit ist zunächst die sog. Artikulierfunktion angesprochen, siehe R. Wildenmann/W. Kaltefleiter, Funktionen der Massenmedien, 1965, S. 26 ff. Das eine Forum soll aber auch das bewirken, was bei Decker u. a. »Sicherung des Dialoges« heißt.

38 Vgl. die »Leitlinien zur Zukunftsentwicklung der elektronischen Medien« vom 30. 1. 1978, FRep. Nr. 3 vom 3. 2. 1978, S. 1 ff., und MP 1978, S. 25 ff., hier S. 27.

39 So G. Börsen in seinen Thesen »SPD und neue Medien«, KuR Nr. 77 vom 7. 10. 1978, S. 1.

40 So die »Ständener Grundsätze« 1979, KuR Nr. 44/45 vom 13. 6. 1979, S. I. Im Hinblick auf kabelgebundene Lokalkommunikation wird auch über »mehr soziale Integration durch freien Zugang«, etwa für Benachteiligte und Randgruppen, diskutiert, siehe A. Müller, MP 1979, S. 60 (64 f.), eher skeptisch. Daß sich Programmweiterungen eher »desintegrierend« auswirken würden, wird auch in dem SPD-Papier »Pilotprojekte Kabelfernsehen« vom 2. 7. 1979, FRep. Nr. 14 vom 13. 7. 1979, S. 4 ff., und MP 1979, S. 650 f., vermutet.

41 In: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 150.

42 Vgl. M. Stock, RdJB 1978, S. 4 (11, 15 ff.) m. w. N.

43 So H. Bovenier, Rundfunkfreiheit – Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Systems, 1977, S. 10 f. (»eine Überdosis an »Gesellschaftskritik«).

Fernsehens.<sup>44</sup> Es ist auch schon kurzerhand der »Verzicht auf alles, was die Zerstückelung und Zersplitterung fördert, was nur zu halben Wahrheiten und geteilten Meinungen führt«, verlangt worden.<sup>45</sup> Letzteres ist eine Deutung der vielerörterten Wendung im zweiten Fernsehurteil, nach der die Rundfunkanstalten »eine integrierende Funktion für das Staatsganze erfüllen«.<sup>46</sup> (Die Wendung war unlängst Gegenstand einer Artikelserie, in der Vertreter der Rundfunkpraxis den rundfunkspezifischen Integrationsbegriff in seinen Tiefen und Untiefen auszuloten versuchten.<sup>47</sup> Auch dabei traten wieder Mehrdeutigkeiten zutage, wie sie in den eben zitierten Bekundungen auf Schritt und Tritt vorkommen. Sie klingen auch schon in der von *Krause-Ablaß* gebotenen Definition an.

- 44 Vgl. *K.-G. v. Hase*, KuR Nr. 67 vom 31. 8. 1977, S. 1 ff. Über programmerhebliche »Grundwerte« wie »Liebe, Wahrheit, Treue, Friede und Frömmigkeit« auch *ders.*, nach SZ Nr. 284 vom 9. 12. 1977, S. 46. Siehe auch *U. Scheuner*, in: Was sollen – was können religiöse Sendungen im Rundfunk? Hrsg. von der (kath.-)Kirchl. Zentralstelle für Medien, 1977, S. 25 (38 ff.). Unter derartigen »Grundwerten« erscheint dann unversehens auch »die soziale Marktwirtschaft«, so bei *F. Ronneberger*, Publizistik 1977, S. 138 (147).
- 45 Vgl. *K.-G. v. Hase*, FK Nr. 30 vom 26. 7. 1978, S. 1 f. *v. Hase* kennt, wie sich versteht, auch einen Forumsgedanken. Das obige Zitat wird also nicht wörtlich zu nehmen sein. Immerhin bezeugt sich darin besonders deutlich die Gefahr einer übermäßigen meinungsmäßig-inhaltlichen Verdichtung des Integrationsprinzips, also eben das, was man – mit umgekehrtem inhaltlichem Vorzeichen – der anderen Seite gern zum Vorwurf macht. Etwas näher *Stock*, AöR 104 (1979), S. 43 f.; *H. Bethge*, ebd. S. 263 (285 f.); *K. Lange*, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13), S. 195 (205 f.). Über »Grundwerte« statt aller *M. und S. Greiffenhagen*, Ein schwieriges Vaterland, 1979, S. 116 ff., 132 ff.
- 46 BVerfGE 31, S. 314 Leitsatz I; siehe auch BVerfGE 47, S. 198 (225). Darauf kommt *v. Hase* auch in seinem Plädoyer für den Integrationsrundfunk vom 26. 10. 1979 (Erklärung vor dem ZDF-Fernsehrat) zurück, nun i. S. der Zurückweisung der von *Schwarz-Schilling*, *Weirich* u. a. formulierten Parteilinie. Die Erklärung ist abgedruckt SZ Nr. 249 vom 27. 10. 1979, S. 13. z. T. auch MP 1979, S. 733 ff. Jetzt auch in: *K.-G. v. Hase*, Stellungnahmen zur Medienpolitik, 1980, S. 5 ff. – Auch der Nds. Ministerpräsident *E. Albrecht* versteht unter »Integration« eine staats- und verfassungs-»stützende Funktion« und möchte entsprechende Vorgaben beibehalten, Nds. Landtag, Plenarprot. 9/35 vom 13. 3. 1980, Sp. 4440, gegen *M. Neuffers* Auffassung von politischer Wertfreiheit.
- 47 *K. Forster*, FK Nr. 6 vom 1. 2. 1978, S. 1 f.; *I. Hermann*, FK Nr. 9 vom 1. 3. 1978, S. 1 f., sowie *M. Gorschenek*, ebd. S. 2 f.; *D. Schwarzkopf*, FK Nr. 11–12 vom 17. 3. 1978, S. 1 f.; *G. Lehner*, FK Nr. 14 vom 6. 4. 1978, S. 1 f., sowie *M. Albus*, ebd. S. 2 f.; *E. W. Fuhr*, FK Nr. 19 vom 10. 5. 1978, S. 1 f. Sodann *v. Hase* (Anm. 45). Einleuchtend besonders *Hermann*. Weitere Stimmen: *W. Hilf/W. Tinnefeldt*, RuF 1979, S. 419 (420 f.); *G. Maletzke*, in: Ethik und Kommunikation. Hohenheimer Medientage 27. bis 29. Juni 1979, hrsg. von der Zentralstelle Medien der Dt. Bischofskonferenz und der Kath. Akademie Stuttgart, 1979, S. 35 (38 ff.); *F. W. Frhr. v. Sell*, in: Medienpolitische Fachtagung »Medien von morgen. Risiko und Chance für eine humane Gesellschaft« am 22. und 23. November 1979 in Bonn, hrsg. vom Vorstand der SPD, 1980, S. 15 (16 ff.).

## 1. Was ist ein »Gesamtprogramm«?

*Fuhr* lehnt sich an *Krause-Ablaß* an und leitet aus dessen Überlegungen folgende Faustregeln ab: Es gebe keine Meinungen *des* Rundfunks, sondern nur Meinungen *im* Rundfunk als »repräsentatives Abbild des gesellschaftlichen Meinungsspektrums«. Es müsse sichergestellt sein, daß »alle in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm tatsächlich zu Wort kommen«. »Inbesitznahme« des Rundfunks durch einzelne gesellschaftliche Kräfte sei jedoch auszuschließen. Die Meinungen müßten »umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich«<sup>48</sup> wiedergegeben werden. Die Rundfunkanstalten als solche hätten sich eines Eingriffs in den Widerstreit der Meinungen zu enthalten, sie müßten »neutral« sein.<sup>49</sup>

a) Darin stehen die im Programm in Erscheinung tretenden *Meinungen* im Vordergrund. Und zwar wird das Verhältnis des *Rundfunks* zu den Meinungen problematisiert. Es wird unter einem doppelten Aspekt erörtert: einerseits von der Kommunikator-, andererseits von der Rezipientenseite aus. Unter ersterem Aspekt wird auf einen Inbegriff abgestellt, welcher anscheinend als anstaltsextern vorfindlich, konstatierbar, sozusagen abrufbar gilt; er soll u. a. oder nur aus den »in Betracht kommenden« (»relevanten«) gesellschaftlichen Kräften in ihrer Eigenschaft als Meinungsverbreitungsinteressenten bestehen. Unter dem zweiten Aspekt betrachtet, stellen sich diese Meinungen nun nicht als eine Art Absolutum dar, sondern als Vehikel von *Information*. Es geht dann um Fragen wie: Welche Meinungen sollen Zugang haben? Welche Meinungen sind *informativ* »relevant«? Wieviele Meinungen sollen im Programm vorkommen? Wie sollen die in Frage kommenden Meinungen aufgefunden und weitergegeben werden? Wie läßt sich »das« gesellschaftliche Meinungsspektrum ermitteln? In welcher Weise sind die Meinungen zu berücksichtigen und zu arrangieren, wenn ein »repräsentatives Abbild« zustande kommen soll? Anhand welcher Maßstäbe soll über Recherche, Auswahl und weitere journalistische Behandlung der Meinungen entschieden werden? Wie hat man sich das vorzustellen, was *Krause-Ablaß* »Ausgleich«, »Ausba-

48 Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Staatsvertrag. Dazu jetzt die Dokumentation von Präzisierungsbemühungen des ZDF-Fernsehrats, Ausschuß für Politik und Zeitgeschehen: ZDF (Hrsg.), *Information und Meinung im Fernsehen*, 1979, etwa *Chr. Schwarz-Schilling*, dort S. 11 ff. *Schwarz-Schilling* ist der langjährige Vorsitzende des Ausschusses.

49 *Fuhr* (Anm. 47), S. 2. Siehe auch *ders.*, AfP 1975, S. 736 ff.; *ders.*, in: F. Hufen/W. Lörcher (Hrsg.), *Phänomen Fernsehen*, 1978, S. 24 ff. In ähnlicher Richtung weist *Krause-Ablaß* auf weitere programmrechtliche Bestimmungen hin und leitet die Neutralitätspflicht aus »der rechtlichen Natur des Integrationssystems« i. V. m. einer Reihe von Verfassungsnormen (u. a. Art. 3 GG) her, RuF 1962, S. 115 u. ö.

lancierung« nennt, d. h. die Herstellung dessen, was seit dem ersten Fernsehurteil »Ausgewogenheit, Sachlichkeit« des »Gesamtprogramms« heißt?<sup>50</sup>

Zu letzterem Schlüsselbegriff sei zunächst noch einmal auf die erste, seit längerem geläufige Bedeutungsschicht hingewiesen: »Gesamtprogramm« als Inbegriff der herkömmlichen Aufgabentrias – *Information in einem engeren Sinn, Bildung, Unterhaltung* – und der entsprechenden größeren Programmeinheiten (Sparten o. ä.). Dabei sei schon hier angemerkt: Der gegenständliche und zeitliche Zusammenhang der verschiedenen Dienste, der sich auf dieser Ebene in dem Integrationsprinzip ausdrückt, wird neuerdings durch vermehrte u. a. zielgruppenspezifische Ausgliederungsbestrebungen in Frage gestellt. Darin kündigt sich eine Verarmung an. Das Bundesverfassungsgericht hat das Gebot von »Ausgewogenheit, Sachlichkeit« auf alle Programmbereiche erstreckt.<sup>51</sup> Dadurch soll eine »Freiheit des Rundfunks« konstituiert werden, welche nicht nur als »Berichterstattungs-«Freiheit in einem engeren (z. B. Sparten-)Sinn verstanden wird, sondern als Programmfreiheit überhaupt. Überall soll es sich um *Information in einem weiteren Sinn* handeln.<sup>52</sup>

Daraufhin wird durchgängig die andere, bislang noch vernachlässigte zweite Bedeutungsschicht wichtig: »Gesamtprogramm« als Inbegriff verschiedener *Meinungen*, »Berichterstattung« nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als prozeßhafte, modale Einheit, aufbauend auf Meinungen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und gleichwohl im Verhältnis zu ihnen etwas selbständiges Drittes. Gerade auch in dieser Hinsicht ist das Integrationsprinzip gegenwärtig schweren Belastungsproben ausgesetzt. Darum wird es im folgenden hauptsächlich gehen.

Welche Programmeinheiten kommen als »Gesamtprogramm«, also auch als Bezugseinheiten des »Ausgewogenheits-«Grundsatzes, in Betracht? Wie sollen die innerhalb der jeweiligen Bezugseinheit »relevanten« Meinungen mediendidaktisch erschlossen und zueinander in Beziehung gesetzt werden? Wie soll es sich mit dem »Tatsachen-« und auch »Wahrheits-«Bezug solcher Meinungsfelder verhalten? Wie sollen daraus beispielsweise »Nachrichten«<sup>53</sup> hervorgehen? Auch dort, wo sich die Information »Nachricht nennt, ist sie durch die Auswahl und durch die Formulierung hintergründig und untergründig Meinung«.<sup>54</sup> Wenn daran etwas Richtiges ist, wenn aber »umfassende, wahrheitsgetreue und sachliche« Berichterstattung – u. a. über Meinungen – ihrerseits nicht *nur* Meinungsannex, bloßes Dafürhalten, d. h. letztlich Ansichtssache sein soll – was muß dann hinzukommen? Was bedeutet hier Integration? Was für Anreicherungs-, Intensivierungs-, Verarbeitungs-, Umsetzungsvorgänge sollen unter letzterem Motto angestrebt werden?

50 BVerfGE 12, S. 263. Zum Begriff des »Gesamtprogramms« *Stock*, AöR 104 (1979), S. 27 Anm. 70.

51 Desgleichen dann *Krause-Ablaß*, RuF 1962, S. 117.

52 Vgl. *Stock*, RuF 1977, S. 34 Anm. 77 und S. 40 Anm. 152.

53 Z. B. im Sinn des § 3 Abs. 2 Halbsatz 1 ZDF-Staatsvertrag. Dazu vielerlei Material in den Ausarbeitungen in: *Information und Meinung* (Anm. 48); schließlich die von dem Ausschuß für Politik und Zeitgeschehen am 8. 12. 1977 verabschiedeten »Programmgrundsätze (Grundkatalog und Bewertungskriterien für verschiedene Sendeformen)«, a.a.O. S. 94 (96 f.). Zum (lediglich ausschußinternen) Stellenwert dieses Papiers ebd. S. 93.

54 So *W. Geiger*, in: E. Teufel (Hrsg.), *Kabelfernsehen – Pro und Contra*, 1979, S. 100. Siehe allerdings *Stock*, RuF 1977, S. 17 ff., auch zum folgenden.

Welche Qualifikationen, welcherlei Unabhängigkeit, Legitimation und Kontrolle setzt die von der Anstalt zu erbringende Vermittlungsleistung voraus? Welche Rolle sollen dabei die Innen-, etwa die Redakteursmeinungen spielen? Wie soll aus alledem Neutralität erwachsen? Da ist noch vieles ungeklärt.

b) Immerhin hat dieser Ansatz den Vorzug, daß sich der Blick zunächst auf *kommunikative* Dimensionen des Integrationsbegriffs richtet und daß sich das Verhältnis von kommunikativer und meinungsmäßig-*inhaltlicher* Integration, »Integration der Werte« usw. von vornherein als prekär und erläuterungsbedürftig zu erkennen gibt. Daraufhin stehen zunächst Abklärungen der letzteren Art an. In diesem Zusammenhang – und *nur* in ihm – werden sich dann auch weiter zurückliegende, in Wendungen wie »*soziale* Integration«, »*gesellschaftliche* Integration«, »integrierende Funktion für das *Staatsganze*« anklingende Dimensionen des Integrationsbegriffs für rundfunktypologische Zwecke heranziehen lassen.

## 2. *Interessenausgleich und positive Neutralität*

Wenn *Krause-Ablatz* von dem »*in den internen Bereich vorverlegten*« »Ausgleich« und von einem neutralen Programm als nach außen gelangendem Resultat spricht, könnte das zu Mißverständnissen Anlaß geben.

a) Es könnte dies etwa den Eindruck aufkommen lassen, vom Rundfunk dürfe und müsse eine überaus simple Methode angewandt werden: Vorhandene Unterschiede müßten sozusagen vorbeugend abgeschliffen oder eingeebnet werden, nämlich im Sinn von »*In-sich-Ausgewogenheit*« auch der kleinsten denkbaren Einheit, schließlich jeder einzelnen Meinungsäußerung. Bei Lichte besehen, würde letzteres bedeuten, daß Meinungen nicht mehr verbreitet werden würden. Solche *punktförmige* »Ausgewogenheit« würde bedeuten, daß die verschiedenen Meinungen – je für sich und in ihrer Gesamtheit – im Programm nicht mehr in Erscheinung treten und das Publikum nicht mehr erreichen würden. Es würde sich nicht mehr um ein »Gesamtprogramm« handeln. Das Programm wäre scheinbar »meinungslos«. In Wahrheit würde in ihm ein verzerrendes rundfunkeigenes negatives Meinungsengagement zum Ausdruck kommen, also eben das, was nach *Krause-Ablatz* und *Fuhr* ein unstatthafter Eingriff wäre, auf die Spitze getrieben bis zum Nullwert hin. Im Ergebnis käme dies dem anderen denkbaren Grenzwert nahe: dem des positiven, unverhohlenen »Meinungsmonopols«. So soll es denn auch nach Ansicht der genannten Autoren im Integrationsrundfunk nicht zugehen.

b) Die gebotene Neutralität ist *Krause-Ablatz* zufolge »nicht negativer sondern positiver Art«: Es sei nicht »auf interessenrelevante Sachverhalte zu verzichten«,

vielmehr bedürfe es auch in diesem Betracht einer »allseitig ausgewogenen Gestaltung«. <sup>55</sup> »Neutralität ist die gestalterische Aufgabe des Ausgleichs zwischen den Meinungen«, wohlgemerkt »unter Verzicht auf eine eigene Meinung der Rundfunkanstalten«. <sup>56</sup> Wie nun »ausgleichen«?

Hinter den Meinungen werden hier auch gesellschaftliche *Interessen* wahrgenommen, wie ja denn auch von »Interessenintegration« gesprochen wird. Daraufhin läßt sich der jeweilige äußere meinungsmäßige Istbefund ansatzweise auf Distanz bringen. Es lassen sich z. B. anstaltsexterne Thematisierungs- bzw. Dethematisierungsinteressen in Rechnung stellen. <sup>57</sup> Und alsbald ergibt sich: »Die gesellschaftlichen Kräfte in der Gesamtheit« sind als Bezugsgröße der Programmarbeit auf der Meinungsseite eine Gegebenheit, von der wir noch nicht genug wissen. Diese bewegliche und komplexe Größe stellt nach *Krause-Ablaß* in einem übertragenen Sinn das »Träger-«Subjekt dar. <sup>58</sup> Bestimmte gesellschaftliche Kräfte können und sollen im Zeichen positiver Neutralität durchaus auch – je für sich und in dieser und jener Gruppierung gemeinsam – Programmzugang haben, einzelne Sendungen können »in pointierter Form einen einseitigen Standpunkt vertreten« – wenn nur das Programm »als Ganzes betrachtet alle Einzelinteressen so gegeneinander ausgleicht, daß sich keine Parteinahme in irgendeiner Richtung erkennen läßt«. <sup>59</sup> Dergestalt soll das »Gesamtprogramm« für gesellschaftliche Interessen und Meinungen gewissermaßen rundum zugänglich und auch prinzipiell durchlässig sein und die gesellschaftlichen Kräfte nichtsdestoweniger »*mediatisieren*«. <sup>60</sup>

55 Vgl. Handbuch der Publizistik (Anm. 1), S. 366.

56 So *Krause-Ablaß*, RuF 1962, S. 118.

57 Vgl. *Krause-Ablaß* ebd.: Der Rundfunk könne auch durch völlige Untätigkeit das »Gleichgewicht der Interessen« zugunsten einer Seite stören, etwa wenn eine politische Partei durch die öffentliche Diskussion einer bestimmten Frage nur gewinnen könnte. – Darin mag etwas von dem »Agenda-Setting«-Konzept neuerer Kommunikationsforschung anklingen. Siehe *W. Teichert*, RuF 1979, S. 184 (197 mit Anm. 3); *Hendrik Schmidt*, RuF 1979, S. 239 (244); *H.-J. Weiss*, MP 1980, S. 613 ff. Derartige Konzepte könnten dazu beitragen, daß man von der Vorstellung abkäme, der Rundfunk habe es lediglich mit Meinungen als vorgegebenen Oberflächenphänomenen zu tun, z. B. mit aufgedrungenen oder allenfalls abzufragenden, anhand unverfügbarer »Relevanz-«Kataloge prädikatisierten Meinungen organisierter Gruppen.

58 Dazu unten III 2.

59 So *Krause-Ablaß*, RuF 1962, S. 118.

60 Vgl. *Krause-Ablaß*, ebd. S. 116. »Darüber, wie das Gleichgewicht hergestellt wird, entscheiden nicht die den Rundfunk tragenden gesellschaftlichen Kräfte selbst, sondern die Programmgestalter der Anstalt unter der verantwortlichen Leitung des Intendanten. Der Intendant ist Repräsentant aller Einzelinteressen. Er ist das Integrationszentrum. Als Repräsentant hat er zwar allen Einzelinteressen zu dienen. Ihren Weisungen ist er aber nicht unterworfen. Daher können die gesellschaftlichen Kontrollorgane . . . nicht aktiv in die Programmgestaltung eingreifen, sondern nur den Intendanten beraten oder nachträglich kontrollieren . . .« Ebd. S. 118. Hier wird aus dem Integrationsprinzip ansatzweise auch schon ein wichtiger Gesichtspunkt betreffend die Ausgestaltung des inneren Organgesfüges hergeleitet – ein Gesichtspunkt, welcher heute ebenfalls nicht mehr außer Streit ist. Dem wird auch im Hinblick auf das Pilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen noch weiter nachzugehen sein.

Damit hat *Krause-Ablaß* 1962 ein Problem umschrieben, das sich auch heute noch stellt. In medienpolitischer Hinsicht ist es mittlerweile für die bestehenden Anstalten geradezu zum Halsrätzel geworden. Es läßt sich dahin zusammenfassen: Welches ist die durch das geltende einfache Rundfunkrecht, insbesondere durch Programmauftrag und Programmgrundsätze, vorgezeichnete und in gewissem Umfang möglicherweise mit Verfassungsrang versehene meinungsmäßige und journalistische Struktur eines »Gesamtprogramms«? Das ist die Kernfrage, auch wenn es um die Konsolidierung der Interessen- und Meinungsbezüge des Rundfunks nach außen und um den Neutralitätsmodus geht. Die Beantwortung dieser Frage ist in programm- wie auch organisationsrechtlicher Hinsicht durchgängig vorgreiflich.

### 3. *Forumsgedanke und Treuhandprinzip*

Die Außenbezüge des Rundfunks werden neuerdings gern und mit Recht als »Treuhand-«Bezüge bezeichnet.<sup>61</sup> Daß dieses Treuhandprinzip für das eingeführte Modell von entscheidender Bedeutung ist, wird in den Anstalten zunehmend anerkannt. Es scheint sich auch Einigkeit darüber anzubahnen, daß diese fremdnützige, an einem kommunikativen »Gemeinwohl« ausgerichtete Orientierung gewisse Zurücknahmen und Sublimierungen der allgemeinen Meinungsverbreitungsfreiheit zugunsten der Rundfunkfreiheit bedingt. *Fuhr* z. B. denkt keineswegs an ein Verfahren, das auf die Verdrängung externer Meinungen hinauslaufen würde: darauf, daß sie durch eine einzige anstaltsinterne und als solche offen propagierte Meinung ersetzt würden, oder darauf, daß stattdessen nur noch ein (scheinbar) »meinungsloses« Programm zustande käme. *Fuhr* strebt vielmehr den »chancengleichen fairen Meinungsmarkt« an.<sup>62</sup> Andernorts wird Integrationsrundfunk gern als *Forum* charakterisiert.<sup>63</sup> Der Forumsgedanke kann den Zugang zu weiterführenden Fragestellungen eröffnen.

61 Über eine Reihe von Erscheinungsformen des Treuhandgedankens *M. Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 256 (289 f.); *ders.*, RuF 1977, S. 33 f. Anm. 67; *ders.*, Medien 1977, Heft 1, S. 16 ff. m. w. N. Zuletzt *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 159, und zum Gesamtzusammenhang *ders.*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 15 ff., 33 ff.

62 FK Nr. 19 vom 10. 5. 1978, S. 2. Diese Formel geht auf *Adolf Arndt* zurück.

63 Siehe schon oben Anm. 37. Näher *Stock*, RuF 1977, S. 21 ff. m. w. N. in Anm. 117 und 138. Dort S. 25 f. auch zum Verhältnis von »Medium-« und »Faktor-«Charakter, nach BVerfGE 12, S. 260. Dazu auch *W. Hoffmann-Riem*, RuF 1978, S. 111 (115); *ders.*, Rundfunkfreiheit, S. 17 f. Treffend zuletzt *Hilf/Tinnefeldt*, RuF 1979, S. 422 ff.; *Lange*, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13),

a) »Forum« – das Wort läßt erkennen, daß man es mit einer inhomogenen Interessen- und Meinungsgesamtheit zu tun hat: mit Vielstimmigkeit, Dissonanzen und Kontroversen, mit Interessenkonflikten und »Meinungskampf«. Dabei wird es lautere und leisere Stimmen geben. Der Forumsbegriff symbolisiert einerseits den besonderen öffentlichkeitsstrukturellen Charakter des »Gesamtprogramms«, etwas altmodisch ausgedrückt: dessen »Allseitigkeit« oder »Allgemeinbezogenheit«,<sup>64</sup> Dieser »Allgemeinheits-«Charakter steht tendenzförmigen einseitig-affirmativen Setzungen entgegen (»Tendenzverbot«),<sup>65</sup> er schließt entsprechende Diskriminierungen abweichender Meinungen aus. Andererseits symbolisiert der Forumsbegriff das Erfordernis eines rundfunkspezifischen, auf die Herausbildung solcher Medienöffentlichkeit angelegten Rahmenarrangements, also auch einer hierauf angelegten *Vermittlungsleistung* des Rundfunks. Es geht nicht nur darum, Verlautbarungen entgegenzunehmen oder einzuholen und irgendwie aneinanderzureihen. Vielmehr geht es darum, daß bewegliche, prinzipiell unbegrenzte Bandbreiten möglich werden, auch über die jeweilige Meinungsempirie hinaus. Dies anhand eines eigenen, für Interessenten unverfügbaren Satzes journalistischer Qualitätskriterien. Um eine zur Zeit vielgehörte Wendung aufzugreifen: Integrationsrundfunk ist »Rundfunk für alle«.<sup>66</sup>

S. 195 ff. Umfassend *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 48 ff., 84 ff. Nach *Fuhr* beinhaltet die »integrierende Aufgabe« des Rundfunks, den »Interessen- und Meinungskampf« »darzustellen«, »ohne die öffentliche Meinung selbst zu erzeugen«, FK a.a.O. (Anm. 62). Soll das bedeuten, daß der engere »Medium-«Charakter i. S. einer einfachen Alternative favorisiert wird? Das wäre nicht angängig. Der Rundfunk soll Öffentlichkeit *durch* »Darstellung« »erzeugen«. Vgl. *Stock*, AöR 104 (1979), S. 41 f.

64 Vgl. *F. W. Frhr. v. Sell*, in: ARD (Hrsg.), ARD Jahrbuch 78, 1978, S. 23 (26 f.).

65 Vgl. *M. Neuffer*, SZ Nr. 224 vom 29. 9. 1978, S. 13; *ders./A. Rathke* (Interview), Der Spiegel Nr. 38 vom 18. 9. 1978, S. 41 ff. Eine *Tendenz* im hier gedachten Sinn läßt sich überschlägig kennzeichnen als auf der »Gesamtprogramm-«Ebene residierende, in den entsprechenden Organisations- und Programmeinheiten herrschaftlich installierte, durchgängig maßgebliche Meinung. Näher unten V 1. Schon hier sei bemerkt: Ob eine derartige Meinung »ideale« oder »kommerziell« oder auf beiderlei Weise motiviert ist, ob sie sich zu erkennen gibt oder unter der Maske der »Meinungslosigkeit« auftritt usw., ist im hiesigen Zusammenhang unerheblich. So gesehen, stellt »Kommerzrundfunk« eine Spezies von »Tendenzrundfunk« dar. Der Grundgegensatz ist der von *positiver* und *negativer Tendenzfreiheit*; typologisch: von *Tendenzrundfunk* i. w. S. und *Integrationsrundfunk*. Für letzteren ist die »Distanz vom Tendenziösen« wesentlich, vgl. *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 56, 89 (»Tendenz der Tendenzlosigkeit«).

66 Vgl. den ersten Aufruf einer NDR-Bürgerinitiative vom 12. 4. 1978, in: Bürger für freien Rundfunk e. V. Hamburg (Hrsg.), Der Vertrag, 1979, S. 19. Das Motto wurde dann von *H. Pross* in seinem Vortrag vor der Medienpolitischen DGB-Konferenz in Bonn am 19. 4. 1978 aufgenommen, in: Ist die Rundfunkfreiheit bedroht? Hrsg. vom DGB-Bundesvorstand, o. J. (1978); auch abgedruckt Vorgänge Nr. 33 (Heft 3/1978), S. 93 ff., und ähnlich GMH 1979, S. 607 ff., ferner in: *M. W. Thomas* (Hrsg.), Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit, 1979, S. 121 ff. Ergänzend *Pross*, in: Ein anderer Rundfunk (Anm. 33), S. 25 ff.; *ders.*, Vorgänge Nr. 45 (Heft 3/1980), S. 37 ff.

Er ist keineswegs »Rundfunk *durch* alle«<sup>67</sup> in einem kurzschlüssig-imperativischen Sinn – was unweigerlich den *Rückfall des Rundfunkrechts in das Presserecht* nach sich ziehen würde. Es handelt sich auch nicht um Rundfunk »durch« bestimmte wie auch immer herausgehobene und zusammengescharte Tendenzsubjekte; wobei es sich im Ergebnis gleichbleibt, ob solche Beeinflussungen außerhalb oder innerhalb der Anstalt ihren Ausgangspunkt haben. Auch von der Seite der Beschäftigten des Rundfunks aus soll nicht etwa eine selektive Sammeltendenz das Programm beherrschen.<sup>68</sup> Instruktiv unter diesen Aspekten eine Auseinandersetzung, die sich 1978 im Anschluß an eine relativierende Äußerung v. *Sells* über den Forumseffekt entzündete.<sup>69</sup> Später wieder v. *Sell*: 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 und dabei, wenn möglich, repräsentativ zu sein«. Im Rahmen einer »auf Pluralität und Repräsentation gerichtete(n) Gesamt-Dramaturgie« besitze der Rundfunk auch »die Kompetenz zur Öffnung eines Podiums für Interessierte und Betroffene . . ., ohne selbst Interessent zu sein«. Es müsse auch »die Begegnung des Zuschauers und Zuhörers mit nicht repräsentativen, gleichwohl relevanten Meinungen und Situationen« stattfinden. Der Programmauftrag bedinge (sc. negative) Tendenzfreiheit und nichtsdestoweniger eine »eigene Position« des Rundfunks. »Leidenschaft, Verpflichtung und Engagement des Programm-Machers können nur solche für die Wahrheit sein!«<sup>70</sup>

»Nur der Wahrheit verpflichtet« (§ 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-Gesetz; ebenso § 4 Abs. 2 Satz 1 NDR-Vertrag) – damit ist das entscheidende Stichwort gefallen. Was allerdings Rundfunk-»Wahrheit« wäre, ist umstritten. Diese Unsicherheiten greifen auch auf den »Relevanz-«Begriff über. Und vor allem ist es die hier begegnende Vorstellung von *Repräsentation*, an der sich die Geister scheiden. Damit steht dann auch die Frage im Zusammenhang, wie die eigene, wahrheitsbezogene Neutralitätsposition des Rundfunks näherhin zu bestimmen wäre. Über alles dies wissen wir noch nicht genug. Und mit einer hegelianisierenden oder schwärmerischen Attitüde wäre es nicht getan. Stattdessen wäre zu überlegen, ob es vermehrter gegenständlicher Differenzierungen bedarf. Muß z. B. ein »bürgernaher« Lokalfunk auf einer etwas anderen Treuhandidee beruhen als der bisherige überlokale Rundfunk?

67 Vgl. *B.-P. Lange*, Die Feder 1978, Heft 6, S. 5 (6): »Rundfunk für alle durch alle«. *Hendrik Schmidt* rief im Hinblick auf diese Lesart des Bürger-Mottos *Brechts* »Radio-Theorie« in Erinnerung, KuR Nr. 31 vom 22. 4. 1978, S. 7 (8). Zum rundfunkhistorischen Hintergrund *W. B. Lerg*, Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, 2. Aufl. 1970, S. 114 ff. Die Idee einer technisch selbstvermittelten, publizistisch unmittelbaren Radio-Öffentlichkeit erhält durch die neue Kabeltechnologie wieder Auftrieb. Parallel dazu kommt die Idee einer direkten lokalen Straßenöffentlichkeit voran, siehe *M. Stock*, Straßenkommunikation als Gemeingebrauch, 1979. Auf der oben in Rede stehenden Ebene des bisherigen Anstaltsrundfunks kommt dergleichen allerdings nur als strukturlogischer Grenzwert in Betracht.

68 Zur inneren Rundfunkfreiheit insoweit unten III 3.

69 Vgl. *P. C. Hall*, Medium 1978, Heft 8, S. 2, und die mißlungene Intendantenbefragung ebd. S. 3 f.

70 *F. W. Frhr. v. Sell*, MP 1978, S. 689 ff. Dabei ging es um szt. innerhalb des WDR strittig gewordene alternative Formen der Bürgerbeteiligung und um entsprechende parteiliche, in der Autonomiefrage unsicher gewordene abweichende Verständnisse des Programmauftrags. – In dem Konflikt um die WDR-Sendereihe »Radiothek« andererseits beriefen sich Anstaltsorgane auf eine übermäßig verengte »integrierende Funktion«. Vgl. KuR Nr. 7 vom 26. 1. 1980, S. 10 f., und dazu *H. Janke*, ebd. S. 2 ff.: Integration »eher als Einsammeln, Zügeln, Richtigtstellen, Belehren«. Siehe auch *R. Neudeck*, Vorwärts Nr. 7 vom 7. 2. 1980, S. 30.

b) Ohne jede Einmischung wird es bei der Vermittlungsarbeit nicht abgehen. Und die Innenmeinungen werden sich dabei nicht ohne weiteres ausgrenzen, beispielsweise in eigens als solche ausgewiesenen Kommentarsendungen u. ä. arrangieren und im übrigen von der Szene wegschaffen lassen.<sup>71</sup> Halten wir aber als wichtig fest: Ein »Rundfunk für alle« soll sich nach *außen* wenden, und er soll sich auf eine bestimmte funktionell besondere Ausgestaltung seiner Außenverhältnisse *spezialisieren*. Unbeschadet aller jeweils veranlaßten Interessen- und Meinungsnahe im einzelnen (etwa als »Bürgernähe«) soll er gegenüber den Interessen und Meinungen insgesamt einen gewissen Abstand einhalten.<sup>72</sup> In systemtheoretischem Vokabular:<sup>73</sup> Ein »Rundfunk für alle« soll in der Lage sein, vorgefundene Programminteressen, zumal *Kommunikatorinteressen*, grundsätzlich als Momente äußerer bzw. innerer »Umwelt« zu behandeln, d. h. er soll sich ihnen gegenüber als in sich selbst möglichst konsistentes »System« verhalten können. In letzterer Eigenschaft soll er dann jene Kommunikatorinteressen, die er in concreto für »relevant« hält, im einzelnen und *im ganzen* ins Auge fassen. Vor diesem Hintergrund soll er von Fall zu Fall *relativ autonom* über den Programmzugang und über die Vermittlungsmodalitäten entscheiden. Dies nach Maßgabe eines Programmauftrags, in welchen auch die jeweils erheblichen *Rezipienteninteressen* eingehen sollen, und zwar wiederum je für sich und *in ihrer Gesamtheit*. In dieser auf beide Seiten bezogenen, Kommunikator- und Rezipienteninteressen je insgesamt betreffenden, die beiden Seiten miteinander verbindenden und vermittelnden Außenorientierung liegt das eigentliche Geheimnis des Integrationsrundfunks beschlossen.

#### 4. Das »Medium-«/»Faktor-«Problem als Problem publizistischer Vermittlung

Im Mittelpunkt steht nach dem eben Gesagten die Frage: Was ist »Vermittlung« im publizistisch-programmrechtlichen Sinn? Das Problem wird in seinem ganzen Umfang erkennbar in jener Norm, die verlangt: »*In den Sendungen der Anstalt soll den Fernsehteilnehmern . . . ein umfassendes Bild der . . . Wirklichkeit vermittelt werden*«. <sup>74</sup>

71 Zu dem Trennungsgrundsatz, etwa nach § 3 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag, *Stock*, RuF 1977, S. 39 Anm. 133. Dort S. 20 ff. auch etwas mehr über verschiedene Varianten von »Objektivität«. Siehe auch schon oben Anm. 53.

72 Näher *Stock*, AöR 104 (1979), S. 31 ff., 39 ff., auch zum folgenden.

73 Siehe jedoch *Stock*, RuF 1977, S. 19 ff.

74 Vgl. § 2 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag. Die dortigen, oben ausgelassenen einengenden Konkretisierungen können hier vernachlässigt werden.

a) Damit wird auf eine »Wirklichkeit« abgehoben, welche sich im Programm nach Maßgabe bestimmter journalistischer Eigengesetzlichkeiten abbilden soll. Sie soll aus Meinungen<sup>75</sup> hervorgehen. Sie soll vom Rundfunk in der Weise vermittelt werden, daß alle Meinungen eine gewisse Zugangschance haben, daß dabei aber ein publizistisch-programmrechtliches »Relevanz-«<sup>76</sup> und sonstiges Sachkriterium vorbehalten bleibt, welches auch den Rezipienteninteressen Rechnung trägt. Und zwar auch den Rezipienteninteressen in einer Lesart, in der eine vorrangige Direktive an die Beteiligten angelegt ist: als Interessen an Meinungsbildungsfreiheit. Auch in diesem Punkt findet sich eine normative Vorgabe, deren Bedeutung noch vielfach unterschätzt wird: Die Sendungen müssen »eine unabhängige Meinungsbildung ermöglichen«.<sup>77</sup> Unter diesem leitenden Gesichtspunkt soll der Rundfunk die Meinungen zu Informationen über »die Wirklichkeit« verarbeiten; »Wirklichkeit« dabei auch in ihrem Woher und Wohin, in ihren Bewegungsaspekten und Möglichkeitsdimensionen genommen.

b) In solchen Vorgaben wird das Vermittlungsproblem als Problem einer neuen journalistisch-praktischen Hermeneutik erkennbar. Die hier verlangte Vermittlungsweise wird den jeweiligen erkennbaren Gesamtbestand an Meinungen auch in Bewegung setzen müssen, und sie wird dabei eine mediendidaktische Komponente aufweisen müssen. Der Vermittlungszusammenhang soll auch in seiner Eigenart als Sozialisationszusammenhang mitbedacht werden, einschließlich des Erfordernisses, Identifikations- und andererseits Ablösungschancen zu gewährlei-

75 Im weiten Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, d. h. einschließlich von »Tatsachen« und Kategorien. Dergleichen kann auf der Jedermannsebene nach Satz 1 beliebig im Gemenge liegen, vgl. *W. Schmitt Glaeser*, AöR 97 (1972), S. 60 (68 ff.); *ders.*, Kabelkommunikation, S. 197. »Berichterstattung« nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dagegen impliziert das Bemühen, das Verhältnis von Meinung und »Tatsache« usw. methodisch unter Kontrolle zu bringen.

76 Das »Relevanz-«Problem liegt bekanntlich seit langem im argen. Siehe die Sichtung und Systematisierung bei *Hendrik Schmidt*, Zur Problematik von Mitbestimmung und öffentlicher Kontrolle im Rundfunk, Phil. Diss. FU Berlin 1976, S. 189 ff. Zusammenfassend jetzt *ders.*, RuF 1979, S. 239 ff. Dort S. 243 wieder die wichtige Unterscheidung von »organisatorischer« und »publizistischer (kommunikativer)« Repräsentation bzw. »Relevanz«. Letztere ist von den Anstalten grundsätzlich autonom zu beurteilen, *Stock*, AöR 104 (1979), S. 33 f. Verwandt zuletzt *Hilf/Tinnefeldt*, RuF 1979, S. 421, 425, gegen »übermächtige Neigungen zum Repräsentationsfunk und zum Protokollarfernsehen«.

77 § 2 Abs. 2 Satz 2 ZDF-Staatsvertrag, desgleichen § 3 Abs. 1 Satz 2 SFB-Satzung. Siehe auch etwa § 23 Satz 2 DLF/DW-Gesetz. Solche Programmgrundsätze konkretisieren eine mit Verfassungsrang garantierte Meinungsbildungsfreiheit, *Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 285 ff. Anschaulich *D. Schwarzkopf*, in: *W. Brüssau u. a.* (Hrsg.), Fernsehen, 1976, S. 174 (179 ff.): »Das Recht der Öffentlichkeit auf Information« als »Leitstern«. In diesem Sinn deklariert § 4 Abs. 1 Satz 3 des vom Hamburger Senat am 31. 8. 1978 vorgelegten Entwurfs eines neuen NDR-Staatsvertrags »Hilfe zur selbständigen Urteilsbildung des Bürgers« als Programm-»Ziel«. Abgedruckt in: *Der Vertrag* (Anm. 66), S. 101 ff., und in *MP* 1978, S. 805 ff. So dann auch § 7 Abs. 1 Satz 4 des NDR-Staatsvertrags vom 20. 8. 1980, *MP* 1980, S. 480 ff.

sten. Das ergibt schon: Von bloßer Widerspiegelung kann nicht die Rede sein, es kommt auch auf gewisse Konzentrations-, Einschmelzungs-, Regenerierungsleistungen an.

Um hier zu genaueren Maßstäben zu gelangen, wird sich der Rundfunk vor allem jenes normativen Bezugspunkts vergewissern müssen, der gern mit Formeln wie der vom »*handlungskompetenten Bürger*«<sup>78</sup> umschrieben wird. Es geht dabei zugleich um die handlungsfähige *Demokratie*. Die Vermittlungsinstanz soll im Rahmen eines entsprechenden »Kreislaufmodells«<sup>79</sup> als bewegende Kraft und Zentrale fungieren. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind dazu da, in allen diesen Hinsichten eine umfassende und dabei funktionell spezialisierte, weiterer *Professionalisierung*<sup>80</sup> bedürftige »*Medienverantwortung*«<sup>81</sup> zu betätigen. Die Medienverantwortung soll sich im Rundfunkwesen nicht – wie noch bislang im privaten Pressewesen – in unabsehbarer Weise aufsplittern. Sie soll sich nicht ins Ungewisse verlieren und institutionell gleichsam anonym bleiben, sondern sie soll an einem festen Punkt verankert sein: eben in jenem besonderen (Sub-)»System«. Sie soll sich dort in einem wohlverstandenen, auf die Kommunikator- und auf die Rezipientenseite bezogenen *Mediatorprinzip*<sup>82</sup> ausprägen.

Erst anhand dieses Grundgedankens läßt sich der Frage nach der Sach- und Zeitstruktur sowie der Meinungsstruktur eines »Gesamtprogramms« mit Erfolg nachgehen. Nur so können wir in Erfahrung bringen, was es mit dem Verhältnis von Selbstartikulation und Treuhänderschaft, von Bürgerbeteiligung und Rundfunkrepräsentation usw. auf sich hat. Nur auf diesem Boden läßt sich über den »Faktor«-Charakter des jetzigen Rundfunks und über mediengerechte Parteilichkeitsweisen, Gegensteuerungsmöglichkeiten, anwaltschaftliche Orientierungen usw. Näheres ausmachen.

78 *W. Hoffmann-Riem*, in: ders. (Hrsg.), *Sozialwissenschaften im Studium des Rechts*. Bd. II: Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 1977, S. 47 (56 ff.).

79 *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 144; *Hilf/Tinnefeldt*, ebd. S. 425. Über Demokratie und Medieninhalte *R. Geissler*, *Publizistik* 1979, S. 171 ff. Über die »öffentliche Meinung« *ders.*, in: A. Heigl-Evers (Hrsg.), *Die Psychologie des 20. Jahrhunderts*, Bd. VIII, 1979, S. 519 ff. m. w. N. Im übrigen *ders.*, *Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie*, 1973.

80 Dazu *Stock*, AöR 104 (1979), S. 32 m. w. n.

81 Vgl. *W. Hoffmann-Riem*, JZ 1975, S. 469 ff.; *ders.*, in: F. Kübler (Hrsg.), *Medienwirkung und Medienverantwortung*, 1975, S. 19 ff., und dazu *M. Stock*, AöR 103 (1978), S. 260 ff.; *P. von Becker*, *Straftäter und Tatverdächtige in den Massenmedien*, 1979, S. 46 ff. Das ist auch jene »*öffentliche Verantwortung*« nach Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV, über die *Schmitt Glaeser*, *Kabelkommunikation*, S. 59 f., 63 f., handelt. Die dortigen Überlegungen bleiben jedoch ergebnislos. Substantieller demgegenüber *Lerche*, in: *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit* (Anm. 11), S. 23 ff., 33 ff., 82 f.

82 Zu diesem Prinzip näher *Stock*, *ZevKR* 20 (1975), S. 289 ff.; *ders.*, RuF 1977, S. 9 ff.; *ders.*, AöR 104 (1979), S. 7, 39 ff.

## 5. Medienfreiheit – ein Instrumentalgrundrecht?

An dieser Stelle sei an ein weiteres bereits von *Krause-Ablaß* eingeführtes Begriffspaar angeknüpft: »medial«/»instrumental«. *Krause-Ablaß* bemerkt, das Programm der bisherigen Anstalten habe in der Regel »medialen«, ausnahmsweise »instrumentalen« Charakter. Auch bei den »instrumentalen« Einschüben stelle sich ein Neutralitätsproblem. Nur seien die diesbezüglichen Maßstäbe weitgehend quantifizierbar, wohingegen »beim medialen Programm die Interessenfaktoren nicht quantitativ gegeneinander absetzbar sind, sondern nur aus gesamtheitlicher Schau auf das Programm abgestimmt werden können«. Das entspreche dem *Wesensunterschied von Koordination und Integration*.<sup>83</sup>

a) Vermittlung im zuletzt erörterten, anspruchsvolleren Sinn wird demnach *medialen* Charakter haben. Im Hinblick auf Interessen und Meinungen wird sie eines mittleren durchschnittlichen Durchlässigkeitsgrads und zugleich einer besonderen Resistenz bedürfen. Mit einer eher nur verteilungstechnischen Drehscheibenfunktion wäre es nicht getan. Es wird auch eine auf die Möglichkeit unabhängiger Meinungsbildung im Publikum bezogene Zielstrebigkeit nötig sein. Das öffentlich-rechtliche Rundfunkwesen de lege lata soli auf einem *nichtinstrumentellen* Vermittlungsprinzip, als eigenem journalistischem Arbeitsprinzip, beruhen. Eine derartige *autonome* Medialität bedingt, daß der Rundfunk sein Wahrnehmungs-, Durchdringungs-, Transzendierungsvermögen behält und verstärkt: seine Fähigkeit, aufgrund eigener fachlicher Kompetenz und in eigener Initiative Meinungen aufzufinden und zu erschließen, sie auf ihren »Tatsachen-« und Kategoriegehalt zu untersuchen, sie zu Informationen zu verarbeiten.

Das Programm des Integrationsrundfunks ist also nicht hermetisch geartet. Es zielt nicht etwa auf die Entstehung eines »Meinungsmonopols« ab, sondern auf dessen *Fernhaltung*. Es weist schon von sich aus – ohne daß erst noch koordinationsrechtliche Sonderregelungen hinzutreten müßten – eine pluralistische Meinungsstruktur auf. Es nimmt dritte Meinungen in sich auf. Unter Zurechnungsaspekten läßt sich sogar in der Tat sagen: Es enthält *nur* dritte Meinungen (Meinungen *im* Rundfunk<sup>84</sup>), insoweit nicht anders als ein koordiniertes Programm. Beide Programmtypen sind auf der Zugangs- bzw. Einzugsseite für Meinungen durchlässig, d. h. sie sind durch ein mediales Moment in einem weiteren Sinn geprägt. Der Unterschied von Integration und Koordination liegt darin, daß es sich im ersten Fall um eine autonome, im zweiten dagegen um eine weitgehend instrumentelle Medialität handelt. Es handelt sich im ersten Fall um ein anderes Plura-

83 Vgl. RuF 1962, S. 116 f., näher ebd. S. 119 ff. Ferner RuF 1966, S. 431; Handbuch der Publizistik (Anm. 1), S. 366 f. Zu den instrumentellen Einschüben unten VII 1.

84 Vgl. *Krause-Ablaß*, RuF 1962, S. 118; *Fuhr*, oben I. am Anfang.

lismusprinzip als im zweiten. Für programmrechtlichen *Binnenpluralismus* ist jener Bestand von Gestaltungskriterien wesentlich, der auf *unabhängige* Vermittlungsarbeit gemünzt ist.

b) Binnenpluralismus bedingt und ermöglicht erst Rundfunkfreiheit im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, nämlich eine Freiheit, welche weder ein blosses, indolentes »*Instrumentalgrundrecht*« noch ein bloßer Annex der allgemeinen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit ist. Rundfunkfreiheit im Sinne des Grundgesetzes ist vielmehr ein selbständiges Funktionsgrundrecht. Sie ist als *publizistische Vermittlungsfreiheit* zu verstehen, und als solche ist sie eine *strukturlogisch selbständige Medienfreiheit*.<sup>85</sup>

Nach *Starck* (1973) ist die Rundfunkfreiheit »ein Instrumentalrecht zur Verwirklichung von Informationsfreiheit und zur Herstellung eines offenen Meinungsmarktes«. <sup>86</sup> *Starcks* bisherige Lehre erscheint im Ausgangspunkt einleuchtend. Sie schwächt allerdings den – zugegebenermaßen prekären – Bezug der Rundfunkarbeit zu den innerprofessionellen Meinungen übermäßig ab.<sup>87</sup> Einwände aus der entgegengesetzten Richtung jetzt bei *Klein*.<sup>88</sup> Nach *Klein* haben die Rundfunkanstalten in ihrer *gegenwärtigen* Verfassung »vor allem die in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen, namentlich der gesellschaftlich relevanten Gruppen, zu reproduzieren und nur dadurch, nicht aber durch die Verfolgung einer eigenen Politik selbst Meinung hervorzubringen«. <sup>89</sup> *Klein* stellt nicht nur Meinungslenkung, sondern auch eine wohlverstandene-*mediale* »Politik« der Anstalten als bedenklich hin. Darin ist allerdings schon der Umschlag angelegt: Die Massenkommunikation sei durch die Verfassung grundsätzlich »*der privaten Hand überlassen*« worden.<sup>90</sup> Damit würde ein Wiederaufleben positiver Tendenzfreiheit einhergehen. Bei der Informationsfreiheit handelt es sich *Klein* zufolge »im Grunde nur um die Kehrseite, das notwendige Korrelat, der Meinungsäußerungsfreiheit«. Die Rundfunkfreiheit ihrerseits sei nur »eine verstärkende Wiederholung und Weiterbildung der (in Art. 5 I Satz 1 GG bereits enthaltenen) Verfassungsaussage«, nicht aber *lex specialis*.<sup>91</sup> Anders *Müller* und *Pieroth*: *lex specialis*.<sup>92</sup> M. E. kommt nur letztere oder eine *aliud*-Konstruktion in Frage. Wird der journalistische Bereich in angemessenem Grad – nicht zu wenig, aber auch nicht zu weitgehend – von den Meinungen abgehoben, dann wird dem die Spezialitätsthese am besten Rechnung tragen.

85 Siehe *Stock* (Anm. 82). Vgl. auch *Hoffmann-Riem*, JZ 1975, S. 470 u. ö.; *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 26 f., 30; *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Problematik, S. 121, 159. Anders *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 60 ff.; *Scholz*, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13), S. 355 ff.; *ders.*, AfP 1980, S. 123 f.; *ders.*, DVBl. 1980, S. 499.

86 *Starck*, Rundfunkfreiheit, S. 14, 41. Ähnlich *ders.*, in: Herrschaft und Kritik, hrsg. vom Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik, 1974, S. 15 (19); *ders.*, in: *ders.* (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 2. Bd., 1976, S. 480 (490). Zustimmend *F. Ossenhühl*, DÖV 1977, S. 381 (384). Einschränkungen jetzt bei *Starck*, NJW 1980, S. 1360.

87 Näher *Stock*, AöR 104 (1979), S. 39 ff.

88 Die Rundfunkfreiheit, S. 35.

89 Ebd. S. 37. Hiergegen zutreffend *Lange*, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13), S. 199 f.

90 Ebd. S. 36. Von dieser These scheint nunmehr auch das Bundesinnenministerium beeindruckt. Vgl. den »Zwischenbericht über die im Bereich der neuen Medien auftretenden Probleme« (Kabinettsvorlage vom 13. 6. 1979, vom Kabinett nicht verabschiedet), Hekt. S. 24 f.

91 Die Rundfunkfreiheit, S. 33 f., nach *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 60. Ähnlich *Schmitt Glaeser* (Anm. 18).

In der Verselbständigung und gesonderten, anstaltlichen Subjektivierung der Rundfunkfreiheit drückt sich das Erfordernis jener »allgemeinbezogenen«, nämlich auf *alle* Subjekte von Kommunikationsgrundrechten nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG *fiduziarisch* bezogenen Vermittlungsinstanz aus. Keinem der dritten Subjekte der allgemeinen Meinungsfreiheit wird die Rundfunkfreiheit als ein zusätzliches, unselbständiges bloßes Tendenzgrundrecht zugesprochen. Vielmehr enthält die Rundfunkfreiheit notwendig jenes Versatzstück, durch das der »offene Meinungsmarkt« gewährleistet werden soll. De lege lata greift überall eine materiale, *professionell* zu bewirkende »Integrationsgleichheit« Platz.<sup>93</sup> Diese »Grundrechtsreduktion« ist nicht nur als Provisorium zu verstehen. Eine der bisherigen Anstaltsfreiheit gleichwertige Medienfreiheit darf und muß auch in Zukunft fortbestehen, sie ist den medientechnischen und medienökonomischen Wechselfällen entrückt. Eine *lediglich außenpluralistisch* betätigte, *unselbständige* Rundfunkfreiheit ist in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, so weit der dortige Rundfunkbegriff reicht, nicht garantiert. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 wird insoweit durch Satz 2 derogiert. Um so mehr kommt es darauf an, das Verhältnis des Rundfunks zu den Meinungen nun auch positiv zu fassen und weiter zu verdeutlichen.

#### 6. Medienautonomie nach dem Grundgesetz: *Der Programmauftrag als Magna Charta*

Meinungen sollen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in großer Breite und Intensität in das Programm einbezogen werden. Die Darbietung wohlprofilierter Meinungen – auch in verhältnismäßig großen Programmeinheiten zunächst je für sich und nötigenfalls durchaus auch unter Absetzung von dem jeweiligen anstaltsexternen Meinungsangebot – gehört zu den Voraussetzungen unabhängiger Meinungsbildung im Publikum und des entsprechenden Forumseffekts.

a) Dabei ermächtigen und verpflichten konkretisierende Programmgrundsätze wie die vorhin genannten die Rundfunkanstalt, über die Art und Weise der Meinungsberücksichtigung grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden.

92 F. Müller/B. Pjeroth, Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, 1976, S. 22 ff. Zustimmung B. Hendriks/I. Lenz, FuR 1976, S. 294 (300). Desgleichen P. Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980, S. 27 ff., wo der Vorbehalt der »Nicht-Instrumentalisierung« mit Recht im Vordergrund steht. Anders, wenngleich im Ergebnis ähnlich, W. Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, 1980, hier S. 94; ders., ZRP 1980, S. 132 ff. Siehe auch Hilf/Tinnefeldt, RuF 1979, S. 425.

93 Vgl. Krause-Ablaß, in: Handbuch der Publizistik (Anm. 1), S. 367. »Die Garantie der Kommunikationsfreiheit wird reduziert auf die Garantie gleicher Integration aller Kommunikationsinteressen«, so ders., RuF 1966, S. 433.

Die Entscheidung darüber, welcher Zugangs- und Vermittlungsmodus von Fall zu Fall den Vorzug verdient, welches z. B. nach Größenordnung und Binnenstruktur jeweils die Bezugseinheit des »Ausgewogenheits«-Grundsatzes sein soll, ist je nach den jeweiligen journalistischen Sachgesetzmäßigkeiten autonom zu treffen. Es kann sich im Einzelfall etwa eine Mehrzahl konkurrierender »Selbstdarstellungen« auf verhältnismäßig engem Raum als angemessen anbieten, sei es mit oder ohne Hinzufügung einer dialogischen Komponente oder sonstigen journalistischen Beiwerks an Ort und Stelle. Es kann aber auch ein längerer Atem angebracht sein: Eher großflächige, weiträumige Meinungslandschaften, nicht so viel Künstlichkeit, nicht so viel Interventionismus, der Verzicht auf inadäquate Pluralisierungen auf Mikroebenen. Im Rahmen eines »Gesamtprogramms« kommen in quantitativer und qualitativer Hinsicht verschiedenartige, und zwar auch mehrstufig auftretende, einander überlagernde Bezugseinheiten des »Ausgewogenheits«-Grundsatzes in Frage. Die Anstalt soll grundsätzlich die Freiheit haben, die jeweils angemessene Verfahrensweise selbst herauszufinden. Mit Pressemärkten und mit Koordinationssystemen verglichen, liegt darin das eigentlich Neue und Originelle des Integrationssystems: Es gibt hier jene durchgängig maßgebliche, unabhängige Vermittlungsinstanz. Sie soll ein programmplanerisches Gesamtkonzept entwickeln, und sie soll in der Lage sein, auf dessen Boden flexible und variable<sup>94</sup> Entscheidungen über den Zutritt zum »Meinungsmarkt« zu treffen. Sie soll ferner auch über die kommunikativen Begleitumstände und Rahmenkonstellationen von Meinungsäußerungen, über Plazierungen, Proportionen und Relationen usw., kurz: über alles das, was zum journalistischen Handwerk gehört, disponieren können.

Daß es entscheidend auf die *Dispositionsfreiheit* ankomme, betont im Hinblick auf sog. Fremdproduktionen bereits *Krause-Ablaß*: Aus der Disposition erwachse »das Gesamtbild des Anstaltsprogramms«. Sie dürfe nicht privater Initiative abgetreten werden, private Pro-

94 Vgl. *Hendrik Schmidt*, RuF 1979, S. 248, dort jedoch nur im Hinblick auf offene Kanäle. Nach *Schmidt* wird bei public access das Prinzip des Integrationsrundfunks »zumindest partiell durch Elemente eines »Koordinationssystems« . . . erweitert«. *Hoffmann-Riem* denkt darüber hinaus auch an die Möglichkeit, dort auf »inhaltliche Koordination« zu verzichten, RuF 1979, S. 158. Im hiesigen Zusammenhang kommt es zunächst auf die Einsicht an, daß auch schon der jetzige Rundfunk von Verfassungen wegen auf eine gewisse Offenheit des Programmzugangs, auf eine entsprechende Dynamisierung der »Relevanz-«Befunde, auf gewisse Selbstrestriktionen der journalistischen Seite usw. angelegt ist. Um so leichter kann er der – für ein Koordinationssystem typischen – Schwierigkeit entgegen, Zugangsinteressenten als *Veranstalter*-Prätendenten behandeln und unter ihnen eine willkürfreie Auswahl treffen zu müssen. Daß Partizipationsfragen in der bisherigen Programmpraxis mit unterschiedlichem Engagement und Erfolg angegangen werden, steht auf einem anderen Blatt. Dazu *N. Schneider*, in: *M. Kötterheinrich* u. a. (Hrsg.), *Rundfunkpolitische Kontroversen*, 1976, S. 451 ff.; *M. Krzeminski*, RuF 1979, S. 3 ff.; *ders.*, *Vermittlung sozialer Erfahrung im Fernsehen*, 1979. Im übrigen *H. H. Fabris*, in: *Rundfunkpolitische Kontroversen*, S. 430 ff.; *ders.*, *Journalismus und bürgernahe Medienarbeit*, 1979; *C. Eurich*, *Kommunikative Partizipation und partizipative Kommunikationsforschung*, 1980.

duzenten könnten keinen Anspruch auf »dispositionelle Berücksichtigung« erheben. Letzteres würde »Einbrüche des Koordinationssystems« bedeuten, und derartige privilegierende Direktbeteiligungen seien grundsätzlich unstatthaft.<sup>95</sup> Auf diesen Punkt spitzt sich auch die heutige Diskussion über Auflockerungen und abgestufte Verantwortungszusammenhänge de lege ferenda zu.<sup>96</sup> Über hierbei auftretende Risiken jedoch *Hoffmann-Riem*: »Ein fast weißer Fleck in der Publizistikwissenschaft und der Medienpolitik!«<sup>97</sup>

b) Die Vermittlungsinstanz greift mit allem, was sie tut, und mit allem, was sie unterläßt, unvermeidlicherweise in Meinungsverbreitungsinteressen und Meinungsbildungsvorgänge ein. Davor die Augen zu verschließen, wäre illusionär und gefährlich. Enthaltensamkeit ist allerdings im Hinblick auf *meinungsmäßig verzerrende* Eingriffe veranlaßt – was nicht mit Enthaltensamkeit überhaupt, auch in Bezug auf die mediale Dimension, verwechselt werden sollte. Inbesitznahme durch wen auch immer wird sich am ehesten vermeiden lassen, wenn sich die Anstalt auf ihr publizistisches »Zwischenreich«<sup>98</sup> beschränkt und sich darin anhand ihres besonderen »Sachprinzips«<sup>99</sup> installiert. In diesem Sinn geben Programmgrundsätze wie die genannten der Arbeit des Rundfunks Richtpunkte vor. Meinungen mögen »alle« »äußern«. Sie durch Rundfunk so zu *verbreiten*, daß eine unabhängige Meinungsbildung im Publikum möglich wird, fällt dagegen an nächster Stelle in das Metier der *Journalisten*. Es obliegt der publizistisch-professionellen Seite in der Anstalt.

95 So *Krause-Ablaß*, HbgJb. 10 (1965), S. 32. Ähnlich jüngst etwa *H. Bausch*, in: Ethik und Kommunikation (Anm. 47), S. 81 (85). Vgl. § 22 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 ZDF-Staatsvertrag. Zur heutigen Empirie der Fremdproduktionen *F. W. Hymmen*, in: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie (Anm. 33), S. 92 ff. Über daraus erwachsende Kommerzialisierungserscheinungen zuletzt *J. Aufermann/O. Schlie*, GMH 1979, S. 618 (620 f.).

96 Vgl. *P. Lerche*, in: J. Krautscheidt/H. Marré (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 13, 1978, S. 89 (102 ff.); *Hoffmann/Kleinsteuber*, RuF 1979, S. 204 f., mit der Unterscheidung zwischen »Anbietern von Medieninhalten« und letztverantwortlichen »Programmmägern«; *M. Jenke*, RuF 1979, S. 222 (224 ff.), mit der weiteren Unterscheidung von »Verantworten«, »Intendieren«, »Planen«, »Disponieren«. Ferner *Lange*, Kommerzielle Ziele, S. 13, 55. Gegenständliche Differenzierungsversuche (»Zeitungstypus« – »Zeitschriftentypus«) bei *D. Stammler*, RuF 1979, S. 171 (180 ff.).

97 RuF 1979, S. 160.

98 Vgl. *Schwarzkopf* (Anm. 77). Siehe auch *ders.*, in: Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik (Hrsg.), Auftrag im Konflikt, 1976, S. 27 ff., auch in KuR Nr. 38 vom 15. 5. 1976, S. 1 ff.; *ders.*, Medien 1977, Heft 1, S. 67 ff.; *ders.*, in: Programmdirektion Dt. Fernsehen/ARD (Hrsg.), Notizen zum ARD-Programm, 1977, S. 91 ff.; *ders.*, in: WDR (Hrsg.), ARD – im Gespräch. Reform statt Krisentheorien, 1979, S. 119 ff.; *ders.*, Die Zeit Nr. 35 vom 24. 8. 1979, S. 14. *Schwarzkopf* geht das Vermittlungsproblem pragmatisch an. Das innerprofessionelle Parteilichkeitsproblem klammert er aus.

99 Siehe *Stock*, RuF 1977, S. 16 m. w. N., anknüpfend an den »Sachlichkeits-«Grundsatz nach BVerfGE 12, S. 263. *Schwarzkopf* möchte unter »Sachlichkeit« »Fairness« verstehen, Medien 1977, Heft 1, S. 68 f. Vgl. jetzt auch § 2 Abs. 5 Satz 6 RB-Gesetz vom 18. 6. 1979 (GBl. S. 245): »Wertende und analysierende Einzelbeiträge haben dem Gebot journalistischer Fairneß zu entsprechen.« Ebenso § 4 Abs. 1 Satz 3 des Hamburger Senatsentwurfs eines neuen NDR-Staatsvertrags (Anm. 77). Ähnlich auch § 7 Abs. 1 Satz 3 des NDR-Staatsvertrags vom 20. 8. 1980 (Anm. 77). Ein solches, auch auf kleinere Programmeinheiten bezogenes Fairneßgebot gehört zu den Selbstverständlichkeiten, soweit

Diese Schlüsselstellung ist für Ungeschicklichkeiten, Irrtümer, »Kunstfehler«, Mißbräuche anfällig. Zu wenig differenziert etwa *Fuhrs* Bemerkung, die Anstalten hätten sich eines Eingriffs in Meinungskontroversen zu enthalten.<sup>100</sup> Richtig ist daran, daß ein Eingriff unstatthaft wäre, welcher auf die einseitige Durchsetzung einer Anstaltsmeinung auf »Gesamtprogramm-«Ebene hinauslaufen würde: Das wäre »Überintegration«<sup>101</sup> und eine Art Instrumentalismus von innen heraus, d. h. der Kategorie nach nichts anderes als jene meinungslenkenden Eingriffe und Durchgriffe von außen, die durch die Vermittlungsinstanz abgefangen werden sollen. Sollte *Fuhr* jedoch auch Eingriffe ausschließen wollen, die den Forumseffekt bezwecken, so würde er den eben beschriebenen mittleren Emanzipierungsgrad unterschreiten. Ein derart entleerter Neutralitätsbegriff würde das Spezifikum des eingeführten Modells in der anderen Richtung verfehlen. Er würde die Rundfunkfreiheit halbieren.<sup>102</sup> Ob nun innere journalistische Ichschwäche und Vermachtung von *außen* oder aber Vermachtung von *innen* – im Ergebnis bleibt sich das gleich. Im Hinblick auf derartige Funktionsbeeinträchtigungen ist nun auch ein rundfunkspezifisches *Rechtsstaatsprinzip* einschlägig.<sup>103</sup> Begriffe wie »Ausgewogenheit« stellen demnach Rechtsbegriffe dar, sie enthalten jedoch Spielräume zugunsten der Rundfunkfreiheit.<sup>104</sup> Auch dort, wo ein ausdrückliches »Ausgewo-

es nicht auch wieder i. S. von Strangulierung gehandhabt wird; näher *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit, S. 129. »Sachlichkeit« verlangt allerdings noch etwas mehr. Auszugehen ist von den durch *F. Kübler*, Kommunikation und Verantwortung, 1973, wieder in Erinnerung gerufenen Affinitäten von Rundfunk- und *Wissenschaftsfreiheit* (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG). Eine Anlehnung an die US-»fairness doctrine« würde demgegenüber Abflachungen implizieren. Letztere ist im übrigen ihrerseits rückläufig, vgl. *R. Rie*, UFITA 76 (1976), S. 1 ff.; *ders.*, UFITA 77 (1976), S. 141 ff.; *J. Lücke*, Die Verwaltung 1977, S. 83 (84 f.); *F. Kübler*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 273 (279 ff.). Zuletzt *W. Hoffmann-Riem*, in: *ders./ W. Teichert* (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik, 1980, S. 47 (60 ff.) = MP 1980, S. 362 ff.

100 Oben bei Anm. 49.

101 Vgl. *Maletzke*, in: Ethik und Kommunikation (Anm. 47), S. 43; *Hilf/Tinnefeldt*, Ruf 1979, S. 421.

102 Näher *Stock*, Ruf 1977, S. 24 ff.

103 Vgl. *Stock*, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 94), S. 33 (49 ff.); *ders.*, Ruf 1977, S. 13 ff., auch zum folgenden.

104 Und zwar zugunsten der Betätigung dieser Freiheit durch die *professionelle Seite*, *K.-H. Ladeur*, Ruf 1979, S. 508 (510), gegen VG Hamburg, ebd. S. 500 (506). Aus der sonstigen Literatur: *R. Herzog*, in: E. Friesenhahn u. a. (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Bd. II, 1975, S. 417 (432 ff.); *ders.*, in: Fernsehen (Anm. 77), S. 92 (97 f.); *Th. Maunz*, AfP 1976, S. 64; *ders.*, BayVBl. 1977, S. 528 f.; *Ossenbühl*, DÖV 1977, S. 386 f.; *ders.*, Rechtsprobleme der freien Mitarbeit im Rundfunk, 1978, S. 115 ff.; *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 61 f.; *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 79. In diesen i. e. unterschiedlichen Stellungnahmen macht sich hinsichtlich Rechtsnatur und näherer Beschaffenheit des »Ausgewogenheits-«Begriffs große Unsicherheit bemerkbar. Nicht anders in der medientheoretischen und medienpolitischen Diskussion, etwa bei *Ronneberger*, Publizistik 1977, S. 138 ff.; *A. Rathke*, Medien 1977, Heft 1, S. 73 ff. Aus der Gremienpraxis: *Schwarz-Schilling*, in: Information und Meinung (Anm. 48), S. 12, wo »ausgewogen« mit »umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich« (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Staatsvertrag) gleichgesetzt wird, Ebd. S. 15 wird Kommentarsendungen eine »ausgewogene Schilderung der zugrunde liegenden Fakten« abgefordert; Magazinbeiträge sollen »in der

genheits-«Gebot positiviert ist, ist der Autonomievorbehalt immer mitzudenken. Programmauftrag und Programmgrundsätze können als Regulative in Konfliktfällen Beschränkungswirkungen entfalten. Zugleich und hauptsächlich jedoch haben sie *Magna-Charta-Charakter* zugunsten der Rundfunkautonomie als Vermittlungs-, als Medienautonomie. Sie sollen im Rahmen interner Kontroll- und externer Aufsichtsverhältnisse gewissermaßen für und gegen alle Beteiligten als rechtliche Maßstäbe fungieren. Im beschränkenden Sinn formalisiert und verrechtlicht ist ein »*Mindestmaß*« an »Ausgewogenheit«;<sup>105</sup> dementsprechend ist die Kontrolldichte zu bemessen.

### III. *Empfindliche Punkte, Mißverständnisse, Anfechtungen*

Das bis hierher Gesagte wird für Eingeweihte manches Vertraute enthalten. Zum Teil mag es aber auch Beunruhigung oder Mißvergnügen hervorrufen. In der Tat wohnt dem Konzept des Integrationsrundfunks auch etwas Gewagtes, ja geradezu Abenteuerliches inne. Wer das Verhältnis der bestehenden Anstalten zu den Meinungs- bzw. Tendenzanbietern, den Fremdproduzenten usw. – auch als potentiellen Privatrundfunkveranstaltern – unter interessenanalytischen Gesichtspunkten etwas genauer ins Auge faßt, der wird den jetzigen Zustand alsbald als prekär empfinden. Einerseits jenes Interessentenfeld, das entsprechende Ringen um Publizitätsgelegenheiten und Marktanteile, der entsprechende Thematisierungs- oder Dethematisierungsdruck, andererseits der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinem mehr oder minder milden Regime über Meinungswege und Engpässe – was wird daraus werden? Die Vermittlungsinstanz wird, wie gezeigt, nicht ohne jede Einmischung in den Interessen- und Meinungstransfer auskommen. Sie wird auch nicht ohne jedes interessen- und meinungserhebliche Eigenengagement auskommen. Sie braucht eine »*eigene Position*«.<sup>106</sup> Und an dieser Stelle beginnen die me-

Tatsachenfeststellung das Ziel politisch-aktueller Ausgewogenheit berücksichtigen« u. ä. Richtig demgegenüber *D. Schwarzkopf*, *Die Zeit* Nr. 40 vom 26. 9. 1975, S. 36: »Tatsachen sind nie ausgewogen«. Zur Brokdorf-Berichterstattung des NDR insoweit *D. Roß*, *Medien* 1977, Heft 1, S. 92 ff. Über Meßbarkeitsfragen auch *H. Bessler*, ebd. S. 53 ff. m. w. N. Unbehelflich *G. Deetjen*, *Ruf* 1977, S. 56 ff. Im übrigen *J. Aufermann*, in: *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie* (Anm. 33), S. 364 ff., auch in *MP* 1977, S. 301 ff.; *ders.*, *Medien* 1977, Heft 1, S. 34 ff.; *M. Schmid-Ospach*, in: *D. Prokop* (Hrsg.), *Massenkommunikationsforschung 3: Produktanalysen*, 1977, S. 419 ff.

<sup>105</sup> Vgl. BVerfGE 12, S. 263, und dazu *H. Bethge*, *AfP* 1979, S. 286 f.; *Lange*, in: *Presserecht und Pressefreiheit* (Anm. 13), S. 195 ff., auch zur Bemessung der Bezugseinheiten.

<sup>106</sup> v. *Sell*, oben bei Anm. 70.

dien-, auch medienrechtstheoretischen Kontroversen und die medienpolitischen Richtungskämpfe.

### 1. *Über Theorielosigkeit und Instrumentalisierungsgefahren*

Unabhängige Meinungsbildung im Publikum setzt unabhängige journalistische Arbeit voraus – diese These erscheint auf den ersten Blick ohne weiteres einleuchtend. Die Schwierigkeiten beginnen aber bereits, wenn es gilt, jene kategoriale Einstiegsstelle zu suchen, von der aus *Art und Ausmaß* der erwünschten Unabhängigkeit näher zu bestimmen wären. Der mediale Charakter von Rundfunkjournalismus kann in zweierlei Richtung verfehlt werden: in der Richtung auf eine überschießende, funktionsunspezifische Parteilichkeit und in der Richtung auf den von außen her instrumentellen Typus. Nach Ansicht zahlreicher Systemkritiker, zumal solcher, die für Privatrundfunk optieren, haben sich in der Anstaltspraxis in den vergangenen Jahren Symptome der ersteren Art entwickelt. Abhilfe bzw. Vorbeugung wird in einer Reihe von Maßnahmen gesucht, welche auf Veränderungen der letzteren Art hinauslaufen könnten (nicht zuletzt eben in der Erprobung und Einführung von Privatrundfunk).

a) Innerhalb und außerhalb der Anstalten ist seit etwa 1970 eine lebhaftere Debatte über Programmauftrag und Programmgrundsätze geführt worden. Unter den Stellungnahmen aus den Anstalten findet sich auch manche durchaus erfolgreiche Annäherung an das Kernproblem (das Vermittlungsproblem).<sup>107</sup> Nur sahen sich die Anstalten von den einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen bis vor kurzem im Stich gelassen. *Langenbucher* mußte noch 1974 »Theorielosigkeit« beklagen, soweit es darum gegangen wäre, das Integrationssystem, insbesondere dessen Mediatorprinzip, nun endlich auch auf den Begriff zu bringen.<sup>108</sup> Der Rundfunk

<sup>107</sup> Nicht ohne Reiz ist insoweit ein Vergleich der Stellungnahmen von *Schwarzkopf* (Anm. 98) mit denjenigen *Jenkes*. Etwa *M. Jenke*, in: *Evang. Konferenz für Kommunikation* (Hrsg.), *Rundfunk als machtfreier Raum*, 1972, S. 69 ff., und zeitgleich *D. Schwarzkopf*, in: *H. Bausch* (Hrsg.), *Organisation des Fernsehens und Rolle des Zuschauers*, 1972, S. 118 ff. Später *Jenke*, in: *Auftrag im Konflikt* (Anm. 98), S. 34 ff.; *ders.*, in: *Fernsehen* (Anm. 77), S. 79 ff.; *ders.*, in: *Rundfunkpolitische Kontroversen* (Anm. 94), S. 89 ff. Über Entwicklungsprobleme *ders.*, *RuF* 1979, S. 222 ff.; *ders.*, in: *Reform statt Krisentheorien* (Anm. 98), S. 151 ff.; *ders.* (Interview), *Medium* 1980, Heft 4, S. 2 ff.

<sup>108</sup> *W. R. Langenbucher*, in: *Herrschaft und Kritik* (Anm. 86), S. 78 (79). Der Defizitbefund spielte auch im Rahmen der kürzlich geführten kommunikationswissenschaftlichen Professionalismusdebatte eine Rolle. Er macht sich nach wie vor u. a. dort bemerkbar, wo es um Verbesserungen der Journalistenausbildung geht. Vgl. *W. Hömberg* (Hrsg.), *Journalistenausbildung*, 1978 m. w. N. Überall kommt es auf ein vertieftes Verständnis der Vermittlungsprinzipien des jetzigen sowie eines zukünftigen weiterentwickelten, »bürgernäheren« öffentlich-rechtlichen Rundfunks an; das auch unter Abhebung von den bisherigen pressenspezifischen, in einem Privatrundfunk ggf. wiederkehrenden Grundsätzen.

hat Patina angesetzt. Das Bekannte, Gewohnte, Alltägliche an ihm reicht aber als Schutzmantel nicht mehr aus, wo »Integration« nicht mehr länger einen durchschnittlich irgendwie durchgehaltenen, alles in allem unangefochtenen Informationsstandard bedeutet. Die Legitimationsfrage wird denn auch jetzt prinzipieller gestellt. Im Zeichen der heutigen Richtungskämpfe muß nun nachgeholt werden, was früher versäumt worden ist. Hier wie auch sonst wächst dabei dem Bundesverfassungsgericht, mithin auch der medienrechtlichen Grundrechtsdogmatik, ein maßgeblicher Einfluß zu. Die rundfunkrechtliche Aufarbeitung des Vermittlungsproblems aber befindet sich nach wie vor im Rückstand.<sup>109</sup> Und mit dem beharrlichen Repetieren der Fernsehurteile von 1961 und 1971 ist es nicht mehr getan. Die Urteile enthalten bezüglich der Medienfreiheit diesen und jenen Ansatzpunkt; dies bedarf jedoch noch der Präzisierung und Fortschreibung.

b) Unterdessen verstärkt sich der Instrumentalisierungstrend. Dergleichen kann sich auf verschiedene Weise manifestieren. In der Regel wird noch nicht grundsätzlich in Abrede gestellt, daß das Integrationssystem den anderen, heute mit ihm rivalisierenden Systemen manches voraushat. Man nimmt jedoch in der Anstaltspraxis Abirrungen wahr, vor allem ein Vordringen von »Meinungsjournalismus« auf Kosten von »Informationsjournalismus«.<sup>110</sup> In diesem Zusammenhang offenbart sich allerdings ein hohes Maß an Unsicherheit, was den statthaften Stellenwert interner »Erkenntnisinteressen« und »Absichten«<sup>111</sup> innerhalb des Vermittlungszusammenhangs betrifft. Es zeigt sich auch Zaghaftheit angesichts des *prozeßhaften* Einschlags von Medien-»Wirklichkeit« und Medien-»Wahrheit« im Sinn des bisherigen Programmauftrags. Daraus ergeben sich vielfältige, zum Teil auch zueinander im Widerspruch stehende *Festlegungsversuche*. Man bemüht sich beispielsweise darum, Standarde wie »objektiv« zu erneuern. Man verfißt nun eine abgeflachte, z. B. für mißbräuchliche »Ausgewogenheits-«

109 Ein neuer Versuch in dieser Richtung findet sich bei *H. D. Jarass*, Die Freiheit der Massenmedien, 1978. Siehe auch *ders.*, AfP 1979, S. 228 (229); *ders.*, in: F. Grätz u. a. (Hrsg.), Neue technische Kommunikationssysteme und Bürgerdialog, 1979, S. 27 ff.; *ders.*, RuF 1980, S. 309 (310 f.). Im übrigen *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 143 ff.

110 Näher *Stock*, RuF 1977, S. 2 ff.; *ders.*, Medien 1977, Heft 1, S. 9 ff. Siehe nur *Scheuner*, AfP 1977, S. 368 Anm. 17: »... die gelegentlich auftretende Meinung von der emanzipatorischen Aufgabe des Rundfunks weist ihm eine meinungslenkende Position zu«, welche es gerade zu verhindern gelte. Darüber verliert *Scheuner*, nicht anders als *Klein* (oben bei Anm. 89), nun auch die selbständig-mediale Dimension aus dem Auge. *Geiger* schließlich schreibt sämtlichen bestehenden Anstalten »dieselbe Tendenz in Richtung auf »politische Erziehung« zu und bezeichnet ARD/ZDF als »Monopolinformanten«, in: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 30.

111 Eine »absichtslose Treuhänderfunktion« denkt das CDU-Papier »Freiheitliche Medienpolitik« den Journalisten in den bisherigen Anstalten zu, in: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 150.

Versionen anfällige Objektivitätsidee,<sup>112</sup> geht den diesbezüglichen (binnen-)pluralismustheoretischen Methodenfragen nicht weiter nach und gelangt daraufhin zu einem verhältnismäßig anspruchslosen und kargen Informationsbegriff. Die Kehrseite davon kann dann die sein, daß innerhalb<sup>113</sup> einer entsprechenden Informationspraxis nun doch auch wieder ein Meinungsfaktor zum Vorschein kommt, jetzt aber ein von außen aufgedrungener, nicht mehr absorbierbarer. Es findet sich auch das Bestreben, zwingende normative Meinungsvorgaben von einer Art zu setzen, die auf empfindliche Beschränkungen der zugelassenen Bandbreite und Vermittlungsmarge hinauslaufen würde.<sup>114</sup> Letzteres könnte einer festgeschriebenen »allgemeinen Haltung« nahekommen, d. h. insoweit würde man das Objektivitätsgebot unterlaufen und fahrenlassen und stattdessen eine Art Rahmentendenz monopolisieren – eine Veränderung, welche das Integrationssystem bis ins Mark treffen würde.<sup>115</sup>

Im Rahmen einer solchen, einen *inhaltlich* gefaßten, meinungshaften Mindestkonsens verordnenden Tendenzvorgabe und in Ergänzung dazu mag ferner versucht werden, in vermehrtem Umfang relativ starre, eher außenpluralistisch-formale Schemata der Meinungsdosierung und Meinungsverteilung in Gang zu setzen. Es kann sich dabei um ein »Ausgewogenheits-«Gebot in einer Fassung

- 112 Vgl. *Schwarz-Schilling*, in: *Information und Meinung* (Anm. 48), S. 13: »Ausgewogenheit bedeutet wirklichkeitgemäße Pluralität des Programms. Subjektive und objektive Gestaltung der Sendungen geben für sich keinen Maßstab der Ausgewogenheit. Sachlichkeit und Genauigkeit in der Programmgestaltung sind besondere Kriterien, um ein ausgewogenes Programm sicherzustellen, da auch subjektive Beiträge sachlich zu halten sind und objektive Beiträge ungenau sein können.«
- 113 Und zwar nicht nur in fensterartig ausgegrenzten Kommentaren u. ä., sondern auch in »Nachrichten«, überhaupt in der Berichterstattung i. e. S.
- 114 Beispiele gibt es etwa in den §§ 5, 6 und 9 des von der Kieler Landesregierung am 24. 7. 1978 vorgelegten Entwurfs eines neuen NDR-Staatsvertrags, in: *Der Vertrag* (Anm. 66), S. 29 ff. Siehe *Stock*, AöR 104 (1979), S. 43 f. Etwas weniger weitgehend § 7 des Staatsvertrags vom 7. 2. 1980, in Schl.-Holstein LT-Drucks 9/421 vom 12. 2. 1980. Akzeptabel jetzt die §§ 5 ff. des Staatsvertrags vom 20. 8. 1980 (Anm. 77).
- 115 Zu der (verlegerzentrierten) »allgemeinen publizistischen Haltung« als Hervorbringung der szl. versuchten Presserechtsreform unten V 1. Auf das bestehende Rundfunkwesen übertragen, könnte dergleichen Verschiedenes bedeuten. Würde überall die *gleiche* »Haltung« festgeschrieben, so wären ARD/ZDF nun tatsächlich auf den Weg zum »Meinungsmonopol« gebracht, und zwar die einzelnen Anstalten nicht nur je für sich, sondern auch mit ihren Gemeinschaftsprogrammen. Anders im Fall *regionaler Verschiedenheiten* und Lagerbildungen, etwa nach Art. des sog. Nord-Süd-Gefälles. Vgl. *Herrmann*, *Fernsehen und Hörfunk*, S. 331. Aber auch letzteres wäre systemwidrig. Auf die Spitze getrieben, würde das heißen: *cuius regio, eius religio*. Siehe Abg. Dr. *Mahrenholz* (SPD), Nieders. Landtag, Plenarprot. 9/26, S. 3195. Etwas in dieser Richtung wurde kürzlich als Folge eines Zerbrechens des NDR befürchtet: Regionalisierung als »Länderfunk, der dann nichts anderes wäre als die Hofberichterstattung innerhalb der drei Länder für die jeweiligen drei Regierungen«. So Abg. *Börnsen* (SPD), Schl.-Holst. Landtag, Plenarprot. 9/7 vom 20. 9. 1979, S. 319. Damit würde an die Stelle von Binnenpluralismus ein äußerer parteienstaatlicher Dualismus treten.

handeln, durch welche die Freiheit des »Gesamtprogramms« übermäßig eingeschränkt werden würde, oder um verwandte, auf unverfügbare »Relevanz-«Kataloge usw. angelegte programmrechtliche Sondertatbestände.<sup>116</sup> Mit alledem würde der Magna-Charta-Charakter der Programmgrundsätze verkürzt, ihr Schrankencharakter dagegen einseitig betont werden. Derartige beengende Verrechtlichungsbewegungen können im übrigen unversehens in etwas anderes umschlagen: in Aufteilung, je gesonderte machtpolitische Landnahme, Entfesselung einer Tendenz im großen.

## 2. Auf dem Weg zum Gruppenkondominium: *Gesellschaftliche Kontrolle als Programmherrschaft*

Der Programmauftrag des Integrationsrundfunks ist dem Rahmen nach durch das Grundgesetz vorgegeben. Er bezieht sich auf die Jedermannsebene nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, und dort auf *alle* Grundrechtssubjekte. In Geboten wie dem der Chancengleichheit drückt sich die doppelseitige universelle Grundrechtsrelevanz der Rundfunktätigkeit aus. Der Vermittlungszusammenhang wird gestört oder unterbrochen, wenn sich innerhalb der Zentrale eine einzelne Meinung als zwingende »allgemeine Haltung« oder als detaillierte Tendenz festsetzt; ähnlich auch dann, wenn es sich dabei um mehrere, kartellartig auftretende und tendenzartig durchschlagende Meinungen handelt. In solchen Fällen werden *dritte* externe Benutzungsinteressen, z. B. Zugangsinteressen, beiseitegedrängt, die massenkommunikativen Verkehrsregeln werden übertreten, die Durchlässe verengt oder schließlich blockiert. Was an Programmproduktion zum Vorschein kommt, büßt dementsprechend an Vielfalt, Lebendigkeit und sonstiger Informationsqualität ein. Unter diesem Aspekt sei noch ein Blick auf Querverbindungen zwischen Programm- und Organisationsrecht gerichtet. Neuerdings stellt u. a. die *Gremienkontrolle* einen neuralgischen Punkt dar. Struktur und Funktion der kollegialen Kontrollorgane werden dahingehend mißverstanden, daß sich daraus ein grobschlächtiges Gruppenkondominium entwickeln könnte.

a) Erste Unschärfen und mögliche Fehlerquellen wohnen in dieser Beziehung bereits dem »Träger-«Begriff im Sinn der Terminologie von *Krause-Ablaß* inne. Als »Träger« bezeichnet *Krause-Ablaß* 1962 »die gesellschaftlichen Kräftegruppen«,<sup>117</sup> d. h. »alle relevanten Kräfte«, wohl nach Art der *organisationsrechtlich* –

116 Beispiele aus dem NDR-Bereich bei *Stock*, AöR 104 (1979), S. 35.

117 JZ 1962, S. 160.

auf der Gremienebene – festgeschriebenen »Relevanz-«Kataloge.<sup>118</sup> Im gleichen Atemzug jedoch erklärt er »die gesellschaftlichen Kräfte in der *Gesamtheit*« zum »Träger«.<sup>119</sup> Später ist für ihn der Integrationsrundfunk »der Rundfunk der Gesamtheit aller gesellschaftlichen Kräfte«, »er repräsentiert die Gesamtheit der rundfunkpublizistischen Betätigungsrechte aller Staatsbürger«.<sup>120</sup> Oder ähnlich über die »Anstalt der gesellschaftlichen Kräfte«: »Es wird . . . ein Subjekt . . . gebildet, das als Repräsentant aller Interessen ein für alle gemeinsames Unternehmen betreibt . . . Die Integrationsanstalt hat alle Kräfte der Gesamtgesellschaft zu repräsentieren. Die Gesamtgesellschaft, nicht der Staat, ist ihr Träger«.<sup>121</sup> »Die Betriebsinteressenten . . . betreiben mittelbar durch einen Repräsentanten ein gemeinsames Unternehmen (Integration)«.<sup>122</sup> »In den Anstalten sind die gesamtgesellschaftlichen Betriebsinteressen zu integrieren«.<sup>123</sup>

Nach letzteren Umschreibungen hat es den Anschein, als solle es eine Anbindung der Anstalt (nur) an die organisationsrechtlich »relevanten Kräfte« nicht geben. Hier tritt ein Repräsentationsgedanke auf, welcher bei Lichte besehen das Konzept eines eigens (*neben* der Anstalt als solcher) als »Träger« faßbaren und verfaßten Rundfunksouveräns ganz und gar ausschließt. Die »Gesamtgesellschaft« als »Träger« – das ist nichts anderes als die vorhin erörterte rundfunkspezifische »Allgemeinheit«, der Inbegriff aller Grundrechtssubjekte bzw. – ins Prozessuale gewendet – Grundrechtsbetätigungen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Dieser Inbegriff ist weder als Staat noch auf sonstige Weise *separat* organisierbar. Er kommt nur in Verbindung mit dem professionalisierten Versatzstück vor; diese Verbindung ist für seine Entstehung notwendig. Er kann und soll *innerhalb* der Anstalt organisiert und von ihr vertreten werden. Der »Träger« ist nicht substantiell-»natürlich« beschaffen. Ohne die professionelle Seite ist er gleichsam nur latent vorhanden, als leibhaftiger, handlungsfähiger Souverän ist er ohne sie nicht da. Die

118 *Krause-Ablaß* knüpft an im ersten Fernsehurteil enthaltene Wendungen an, welche dahin mißdeutet werden könnten, den in den Rundfunkräten vertretenen Gruppen komme ein verlegerähnliches Kondominium zu. Siehe schon oben bei Anm. 1/2 über den Typus des »gemeinsamen Rundfunkbetriebs« der »relevanten Kräfte«.

119 RuF 1962, S. 114. Hervorhebungen von mir.

120 RuF 1963, S. 130 f.

121 HbgJb. 10 (1965), S. 31 f. Zur Frage der (mittelbaren) *Staatlichkeit* im gleichen Sinn dann etwa *F. Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, 1975; *Lange*, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13), S. 212; *Lerche*, ebd. S. 223. Auch *Starck* (Anm. 86) betont richtigerweise immer wieder, die Vergesellschaftung des Rundfunks dürfe nicht auf dessen – notwendig *parteienstaatlich* akzentuierte – Staatlichkeit hinauslaufen. Es fragt sich nun, welches die Befindlichkeit jenes vom Staat verschiedenen »gesamtgesellschaftlichen« Bezugssubjekts ist, für das der Rundfunk treuhänderisch tätig werden soll.

122 RuF 1966, S. 431.

123 Handbuch der Publizistik (Anm. 1), S. 365.

Bezugsgröße journalistischer Arbeit ist als »öffentlicher Prozeß«<sup>124</sup> zu verstehen. Sie kommt durch Rundfunkrepräsentation als Vermittlung überhaupt erst zustande.

b) *Krause-Ablaß* bekommt allerdings nur die Kommunikatorseite, also gleichsam die eine Hälfte der gedachten Bezugsgröße, deutlicher zu Gesicht. Die andere Hälfte, nämlich die Rezipientengesamtheit, wird notorisch vernachlässigt. Das Integrationssystem auch von der Informations- und von der Meinungsbildungsfreiheit aus zu konstruieren und zu begründen, will nicht gelingen. Unerörtert bleibt ferner, daß und wie (nämlich über die Vermittlungsinstanz) die beiden Seiten aufeinander bezogen sind. Um so leichter können bei der Konstruktion von der Kommunikatorseite aus weitere Verkürzungen unterlaufen. Es wird z. B. nicht gesehen, daß das Integrationssystem darauf angelegt ist, den Zugang *prinzipiell und auf Dauer* – nicht nur qua »Sondersituation« – offenzuhalten und von Fall zu Fall und von Amts wegen eine variable, insgesamt *unbegrenzte* Anbieterzahl (»jeden« nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, d. h. eben *alle*) zu berücksichtigen. Es wird auch nicht klar gesagt, daß *daraus* die Notwendigkeit eines besonderen *programmrechtlichen*, relativ autonom zu betätigenden »Relevanz-«Kriteriums folgt.<sup>125</sup> Vielmehr geht *Krause-Ablaß* in seinen späteren Arbeiten zusehends dazu über, die Zahl der einzubeziehenden Programminteressenten für prinzipiell begrenzt und organisationsrechtlich festlegbar zu halten. Schließlich achtet er nur noch auf die verhältnismäßig kleine, abzählbare Schar jener ständisch oder kommerziell motivierten »Betriebsinteressenten«, die ein *Veranstalter*-Interesse im oben umrissenen Sinn bekunden (und es von sich aus anmelden).

Es kommt nun zu einer Reihe von closed-shop-Effekten. Solange die Zahl der »Betriebsinteressenten« und die Zahl der sendetechnisch und der Natur der Sache

124 Vgl. den verfassungstheoretischen Ansatz *P. Häberles*, zuletzt: *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 1978; *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980. Ferner *Ridders* Bemerkungen über den Prozeßcharakter von Grundrechtszusammenhängen, im Hinblick auf Kommunikationsgrundrechte jetzt in: *J. Mück* (Hrsg.), *Verfassungsrecht*, 1975, S. 85 (162 ff.). Von da aus wäre das Erfordernis der Gewährleistung der gedachten Öffentlichkeitsstruktur durch eine »offene«, ihrerseits in sich selbst möglichst konsistente Medienverfassung weiter zu begründen. Der Rundfunk ist »Eigentum der Bürger«, so *v. Sell*, in: *Ist die Rundfunkfreiheit bedroht?* (Anm. 66). Diese popularischen Bezüge der Rundfunkfreiheit wären weiter zu entfalten, siehe *Geissler* (Anm. 79). Sie wären mit deren verfassungsstaatlichen Bezügen in Verbindung zu bringen und in ein Professionalisierungskonzept umzusetzen, das auch den Affinitäten von Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit Rechnung tragen müßte. *Ridders* Lehre von den »inpersonalen« Grundrechten sollte nicht dazu führen, daß das Bedürfnis nach entsprechenden subjektivrechtlichen Fixpunkten vernachlässigt wird. Zögernd bezüglich der Medienfreiheit *P. Häberle*, *BayVBl.* 1980, S. 383 f.

125 Oben Anm. 60. *Krause-Ablaß* konstruiert auch die organisationsrechtliche Innenschwelle zwischen Kontrollorganen und Leitungsorgan nur von den in den Kontrollorganen vertretenen Kommunikatorinteressen aus.

nach<sup>126</sup> möglichen Koordinationsrundfunkanteile noch nicht gleich groß sind, soll es noch das Struktur- und Veranstaltungsmonopol des Integrationsrundfunks geben dürfen. 1972 ist im Hinblick auf letztere Stufe im übrigen wieder von der »Repräsentation aller *gesellschaftlich relevanten* Kräfte« die Rede.<sup>127</sup> Sollen also doch nur die in den Kontrollgremien vertretenen, *organisationsrechtlich* »relevanten« Gruppierungen im Programm berücksichtigt werden? – Diesen »Träger« sieht *Krause-Ablaß* noch im Weg der Integration repräsentiert. Er hält aber die Ausschließung von Koordinations- als Privatrundfunk nun bereits für bedenklich.<sup>128</sup> Unter diesen Umständen nimmt es nicht Wunder, daß andere Autoren um 1970 und seither auch den so verbleibenden interimistischen restlichen Sinn und Anspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage stellten. Es wird etwa gefordert, »die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen als die über *Form, Inhalt und Gestaltung* der Rundfunkdarbietung Bestimmenden anzusehen«.<sup>129</sup> »Die Anstalt ist die Organisation, vermittels derer die gesellschaftlich relevanten Kräfte ihre Meinungen der Öffentlichkeit vermitteln . . .«<sup>130</sup> Damit pflegen Bekundungen defensiver Besorgnis im Hinblick auf die Eigenverantwortung von In-

126 Was es mit jenem großenmäßigen »*sachbedingten Minimum*« des einzelnen Programmanteils innerhalb eines Koordinationssystems (oben bei Anm. 7) auf sich hat, bleibt in den Gedankengängen von *Krause-Ablaß* undeutlich. Siehe auch die sztl. von *Geiger* angestellten Überlegungen: Man könne »in einer Stundentafel feste, nach Minuten oder Stunden bemessene Zeiten an einzelne, die verschiedenen gesellschaftlich-politischen Kräfte repräsentierende Gruppen für von ihnen zu verantwortende Darbietungen zuteilen«, ZVZV 1969, S. 1351 (1352). *Geiger* schlug auch die Einräumung von Sendezeiten dergestalt vor, daß man im Lauf eines Monats 24 Gruppen die Möglichkeit gebe, »für 10 Minuten ihre Anliegen vor(zu)tragen« und »sich selbst zu artikulieren«, epd-Dokumentation Nr. 19/73 vom 30. 4. 1973, S. 13 ff. Ähnlich jetzt im Hinblick auf das Pilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen: »Sendezeit als Fensterprogramm zur Selbstdarstellung der gesellschaftspolitisch relevanten Gruppen«, in: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 32. Derartige verhältnismäßig klein gestückelte Einheiten und Abfolgen können eine Vermehrung der direkten Zugangschancen bewirken. Wo allerdings die Meinungsbildungsfreiheit der Zuhörer und Zuschauer als Maßstab der Pluralisierung und der Eingliederung solcher Einheiten in ein »Gesamtprogramm« verblaßt, da wird es zu Schrumpfungen des Informationsgehalts kommen. »Ein für den Nutzer vernünftiges, handhabbares Vielfaltmodell« wird dann nicht entstehen, vgl. *M. Jenke*, in: K. Dette u. a. (Hrsg.), Kabelfernsehen und gesellschaftlicher Dialog, 1979, S. 653 (660). Auch in diesem Punkt bringen die Pilotprojekte neue Kriterienfragen an den Tag.

127 DÖV 1972, S. 492. Hervorhebung von mir.

128 Vgl. Staatslexikon (Anm. 1), Sp. 127: Die institutionelle Freiheitsversion der Fernsehurteile sei »im Ansatz verfehlt«. In DÖV 1972, S. 491 f., handelt es sich um eine Anmerkung zu dem Privatrundfunkurteil BVerwGE 39, S. 159 ff. Die zeitgenössischen, von dem Urteil noch überspielten grundrechtsdogmatischen Irritationen treten zusammengefaßt in Erscheinung bei *R. Scholz*, JuS 1974, S. 299 ff. – An den genannten Stellen nimmt *Krause-Ablaß* auch schon die heutige Lehre vorweg, nach der eine bloße »Grundversorgung mit Integrationsrundfunk« der Meinungsbildungsfreiheit Genüge tut. Siehe unten VI.

129 So *Geiger* u. a. in dem Sondervotum BVerfGE 31, S. 337 (340). Hervorhebung von mir.

130 Vgl. *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 16 ff., unter Berufung auf jenes Sondervotum.

tendant und Programm-Mitarbeitern verbunden zu sein. Abgelehnt wird gerade auch Medienfreiheit als publizistische Vermittlungsfreiheit.<sup>131</sup> Es ist auch bereits über zusätzliche Überwachungs- und Sanktionsinstrumente nachgedacht worden, welche in dieser Richtung Verwendung finden könnten.<sup>132</sup>

c) Derartige Ansätze kranken an mangelnder Differenzierung. Sie betreffen die Meinungen als solche und zugleich auch die mediale Dimension, das journalistische »Zwischenreich«, und in beiden Hinsichten macht sich ein Begehren nach mehr *Unmittelbarkeit* bemerkbar. Man erstrebt allerdings eine privilegierende, exklusive, für Verengungen und Entleerungen anfällige, verbandsdirigistische Einflüsse erleichternde Unmittelbarkeit. Dadurch wird das konstitutionelle Prinzip des Integrationsrundfunks ausgehöhlt. Der Lehre vom Gruppenkondominium wohnt ein überschießendes Privatisierungs-, zunächst Koordinationsrundfunk-Potential inne.

»Nur der Wahrheit verpflichtet« – daß heißt, negativ gewendet: nicht auch, geschweige denn nur, den etwa in den Kontrollorganen vertretenen Tendenzinteressen »verpflichtet«, nämlich ihnen dienstbar in dem Sinn, daß die Anstalt zum Veröffentlichungsinstrument der dortigen Kräfte würde. Wo sich ein derartiges Konzept durchsetzt, sind die Kanäle für *dritte* Kommunikationen verstopft. Aber auch mit jener restlichen Freiheitsmarge, die *Krause-Ablaß* 1972 noch sieht (mit dem »Integrieren« der in den Kontrollorganen anzutreffenden Gruppeninteressen), ist es dann bald vorbei. Demgegenüber sei noch einmal betont: Das publizistisch-programmrechtliche »Relevanz-«Urteil soll dem organisationsrechtlichen »Relevanz-«Urteil keineswegs blindlings nachgeordnet sein. Auch die sonstigen programmgestalterischen Modalitäten sollen von den kollegialen Gremien nicht in beliebiger Weise beeinflußt werden können. Nicht *Leitung*, sondern *Kontrolle* ist die Aufgabe dieser Gremien: eine quasi-rechtsaufsichtliche Kontrolle der Betä-

131 Siehe die Bitburger Vorträge von *Geiger*, AfP 1977, S. 256 ff., und *Ossenbühl*, DÖV 1977, S. 387 f.; *Scheuner*, KuR Nr. 5 vom 18. 1. 1978, S. 5 f.; *Klein* (Anm. 130). Überraschend zu Art. 5 Abs. 3 GG *Klein*, a.a.O., S. 19, 60, in der Richtung auf eine Analogisierung nicht etwa sämtlicher publizistischer und wissenschaftlicher professionals in Rundfunk und Hochschule, sondern der »gesellschaftlich relevanten Kräfte« bzw. Verleger und der Professoren. *Dieser* Vergleich hinkt. Verkürzungen ferner bei *H. Bethge*, Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 1978, S. 55 f.: Die Rundfunk-Mitarbeiter stünden »in etwa« dem nichtwissenschaftlichen Personal der Universitäten gleich.

132 Vgl. den Kieler Regierungsentwurf eines neuen NDR-Staatsvertrags (Anm. 114), §§ 11, 13 Abs. 2–4 usw. Dort geht es um Instrumente auch zum Zweck der Durchsetzung entsprechender programmrechtlicher Bindungen. Ähnlich dann der Staatsvertrag vom 7. 2. 1980 (Anm. 114), § 11 u. ö.

tigung der Leitungsbefugnisse durch den Intendanten.<sup>133</sup> Was durch die Kontrollorgane gewährleistet werden soll, ist die strukturelle Offenheit und besondere Vermittlungskapazität des »Gesamtprogramms«.<sup>134</sup>

### 3. *Dilatorisch behandelt: Innere Rundfunkfreiheit*

Seit dem ersten Fernsehurteil hat es die rundfunkrechtliche und rundfunkpolitische Diskussion immer wieder mit dem Begriffspaar »Medium«/»Faktor« zu tun gehabt. Und immer wieder hat diese Diskussion Chimären hervorgebracht. Dabei ist es vor allem jener vorhin schon berührte innere, auch der Medienfreiheit selbst notwendig innewohnende *Meinungsfaktor*, der sich als Ausgangspunkt von Mißverständnissen und Konflikten erwiesen hat. Bald wird Rundfunkfreiheit als bloßes »Gruppengrundrecht« für die Gruppen und *nur* für sie reklamiert,<sup>135</sup> bald wird sie als beliebige, funktionsunspezifische Meinungsverbreitungsfreiheit der Programm-Mitarbeiter angesehen und in dieser vereinfachten Lesart als Behelf gegen dritte Verbandsmacht und Gremienherrschaft in Anspruch genommen. Ersterer Aspekt ist heute in aller Munde; auf ihn wird noch weiter einzugehen sein. Von der inneren Rundfunkfreiheit dagegen ist zur Zeit weniger die Rede.<sup>136</sup> Wie sich noch zeigen wird, tritt auch dieses Thema im Rahmen des südwestdeutschen Modellversuchs – jetzt in anderer Einkleidung – wieder in den Vordergrund. Deshalb auch dazu ein paar kurze Bemerkungen.

133 So zuletzt *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit, S. 60 f. Zutreffend auch VG Hamburg, RuF 1979, S. 501: Das Überwachungs- und Einzelweisungsrecht des Verwaltungsrats nach § 14 Abs. 3 NDR-Staatsvertrag ist »ähnlich wie eine Rechtsaufsicht« zu verstehen. *Kewenig* und *Krause-Ablaß* hatten als Prozeßbevollmächtigte des beklagten Verwaltungsrats geltend gemacht, es handele sich um »eine – durch den Verweis auf die §§ 4 u. 6 StV NDR allerdings begrenzte – Art anstaltsinterner Fachaufsicht«. Vgl. das Urteil I VG 1481/77 vom 8. 2. 1979, S. 10, insoweit a.a.O. nicht mitabgedruckt. Damit scheint *Krause-Ablaß* seine RuF 1962, S. 116, niedergelegte Ansicht (Anm. 60) aufgegeben zu haben.

134 Ergänzend über den Doppelcharakter, u. a. über den denkbaren stabilisierenden Stellenwert der *Staatsaufsicht* (als Rechtsaufsicht) *Stock*, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 94), S. 49 ff.; *ders.*, RuF 1977, S. 13 ff. Dazu zuletzt VG Mainz, JZ 1979, S. 303 ff. mit Anm. von *Chr. Starck*; *M. Fromm*, FuR 1980, S. 414 ff. Das Urteil geht den Grundfragen aus dem Wege. Richtig im übrigen *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 98 ff., gegen *A. Scharf*, in: Bund Dt. Verwaltungsrichter (Hrsg.), Dokumentation zum Fünften Dt. Verwaltungsrichtertag 1977, 1978, S. 103 ff.

135 So zuletzt *J. Lücke*, JZ 1977, S. 41 ff.; *ders.*, DVBl. 1977, S. 978 ff. Siehe auch *ders.*, Die Verwaltung 1977, S. 83 ff. *Lückes* Ansatz versteht sich noch als Konsolidierungsversuch auf dem Boden der älteren modellmäßigen Prämissen. Seither ist die gruppen- bzw. verlegerorientierte Privatrundfunkschule in vermehrtem Umfang hervorgetreten.

136 Dies beklagten jüngst wieder *Aufermann/Schlie*, GMH 1979, S. 624: Die Probleme der Rundfunkmitbestimmung bedürfen dringend der empirisch fundierten Analyse und der systematischen Klärung.

a) Man sollte meinen, auf dem Boden öffentlich-rechtlicher Organisation habe es die innere Rundfunkfreiheit leichter als die innere Pressefreiheit im privaten Milieu;<sup>137</sup> es gebe hier einen Entwicklungsvorsprung. Dem ist aber nicht so. Den Unterschied in der Ausgangslage adäquat zu erfassen, bereitet bis heute Schwierigkeiten. Zwar mögen die faktischen Freiheitsgrade im Rundfunk durchschnittlich größer sein als in der Presse. Schon der Ausschluß einer zentralen Tendenzgewalt bewirkt im übrigen der Sache nach ein Stück innere Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit. Zu konsequenten status- und organisationsrechtlichen Formalisierungen ist es aber unterhalb der Leitungsebene bisher nicht gekommen. Medienfreiheit ist auch in dieser Hinsicht noch nicht auf den Begriff gebracht.

Bedenklich schon die Ungenauigkeit in sprachlicher Hinsicht, wenn etwa von der »inneren Pressefreiheit in Anstalten des öffentlichen Rechts« die Rede war.<sup>138</sup> Mißverständlich dann auch die Inanspruchnahme »der Meinungs- und Informationsfreiheit« in einem Statutenentwurf, wie er auf der ersten Redakteursversammlung einer ARD-Anstalt, des WDR, 1969 beschlossen worden ist.<sup>139</sup> Dies kann zu Verwechslungen führen: Soll innere Rundfunkfreiheit ein Stück Meinungs- bzw. »Pressefreiheit« als *positive Tendenzfreiheit* sein? – Ein Mißverständnis kündigt sich andererseits auch in jenem Sprachgebrauch an, demzufolge Rechtsbegriffe, die eine zentrale Tendenzgewalt *ausschließen* sollen, auf der gleichen Kategorieebene angesiedelt werden wie die Tendenz. In dieser Richtung z. B. *Maunz*: Die »Pflicht zur Ausgewogenheit« konstituiere »Überparteilichkeit und Neutralität« »wie beim Tendenzbetrieb der Presse«; mit der Analogie, die Entscheidung einer Person für »Religionslosigkeit« sei »eine Einstellung religiöser Art«.<sup>140</sup> Von einer »Natur des Rundfunks als Tendenzbetrieb« spricht auch *Scheuner*.<sup>141</sup> Dergleichen legt die Vorstellung nahe, »Ausgewogenheit« sei so etwas wie eine – gegen »Meinungsjournalismus« gekehrte – Gegentendenz. Darüber kann der entscheidende Unterschied (der Unterschied zwischen positiver und *negativer* Tendenzfreiheit) verfehlt werden.

Um eine individualrechtliche Grundeinheit innerer Medienfreiheit bemüht sich – abgekühlt, besser ausgefeilt – vor allem Art. 2 des Statuts für die Programm-Mitarbeiter des NDR vom 15. 6. 1973:

»Jeder Programm-Mitarbeiter des NDR trägt unbeschadet des Weisungsrechts der zuständigen Vorgesetzten eigene publizistische Verantwortung. Er erfüllt die ihm übertragenen redaktionellen Aufgaben nach seiner sachlich begründeten Auffassung. Er darf nicht veranlaßt werden, eine seiner Überzeugung widersprechende Meinung als seine eigene zu vertre-

137 Zur inneren Pressefreiheit als Desiderat der Presserechtsreform unten V 1.

138 So der Titel des Beitrags von *O. Wilfert*, in: ders. (Hrsg.), *Es geht nicht nur um Springer*, 1968, S. 50 ff. Hervorhebung von mir.

139 In späteren Fassungen – insoweit wortgleich – abgedruckt bei *A. Skriver*, *Schreiben und schreiben lassen*, 1970, S. 134 f., und *R. Hoffmann*, *Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit*, 1975, S. 130. Hervorhebung von mir. Auch da müßte es heißen: *Rundfunkfreiheit*. Vgl. auch schon § 24 Abs. 3 WDR-Gesetz, wo letzterer Begriff ebenfalls verfehlt wird.

140 AfP 1976, S. 66 f. Ähnlich *Fuhr*, AfP 1975, S. 736. Dagegen *Müller/Pleroth*, *Politische Freiheitsrechte*, S. 74 f. i. V. m. S. 43 ff.; zu der Analogie dort S. 53.

141 In: *Gutachten (Anm. 24)*, S. 48 i. V. m. S. 42 ff.

ten, eine seiner Information widersprechende Sachangabe als richtig zu bezeichnen, zur umfassenden und wahrheitsgetreuen Berichterstattung gehörende Meinungen oder Sachangaben zu unterdrücken.«<sup>142</sup>

Darin sind Differenzierungen angelegt, wie sie besonders *Hoffmann-Riem* herausgearbeitet hat.<sup>143</sup> Innere Rundfunkfreiheit darf auf dem Boden des Integrationsystems keineswegs so konzipiert werden, daß sie typologisch jenen durch eine Dachkonstruktion gebündelten und beschränkten Privatrundfunkfreiheiten nahekommt, auf denen das Mainzer Versuchsmodell beruht. Wo zwischen Meinungsfreiheit als Jedermannsgrundrecht und Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht nicht unterschieden wird, leistet man einem seltsamen Umschlag Vor-schub: Eine innere Rundfunkfreiheit neuen Stils nur als *Veranstalter*-Freiheit, und zwar jetzt als Bestandteil der Programmatik der anderen Seite. Auch in einer presseähnlich konzipierten inneren Rundfunkfreiheit würde ein überschießendes Koordinationsrundfunk-Potential beschlossen liegen. Im oben erläuterten Sinn als *lex specialis* verstanden, kann die Medienfreiheit hingegen *arbeitsteilig* ausgeübt werden,<sup>144</sup> ohne daß davon Sprengwirkungen zu gewärtigen wären. Der Programmauftrag des Integrationsrundfunks setzt die anstaltszentrale Leitungsgewalt – traditionell: die des Intendanten – als den ruhenden Pol voraus: Das Intendantenamt als »Integrationszentrum«.<sup>145</sup> In diesem Rahmen sind auf der profes-

142 Abgedruckt RuF 1973, S. 261 ff. Ähnlich zuletzt Art. 3 des Statuts der Fachgruppe der Redakteure im Rahmen der Beteiligungsregelung des HR (Dienstvereinbarung) vom 25. 11. 1977, KuR Nr. 2 vom 7. 1. 1978, S. I ff. Weitere Dokumente aus den Anstalten bei *Skriver*, Schreiben, S. 129 ff., sowie in: Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in Hörfunk und Fernsehen, zusammengestellt von *O. Wilfert*, RFFU 1973; Redakteurausschüsse und Personalräte. Das Beispiel des ZDF von 1968 bis 1974, zusammengestellt von *O. Wilfert*, RFFU 1974. Entstehung und Fortgang der Statutenbewegung werden nachgezeichnet von *Wiefert*, in: Es geht nicht nur um Springer (Anm. 138); *ders.*, Frankfurter Hefte 1969, S. 485 ff.; *ders.*, Der Monat Heft 270 (1971), S. 51 ff.; *ders.*, in: U. Pätzold/Hendrik Schmidt (Hrsg.), Solidarität gegen Abhängigkeit, 1973, S. 163 ff.; *ders.*, in: Rundfunkpolitische Kontroversen (Anm. 94), S. 359 ff. Siehe auch *Hendrik Schmidt*, Ästhetik und Kommunikation Nr. 14 (1974), S. 51 ff.; *ders.*, Offene Welt Nr. 103 (1975), S. 188 ff.; *U. Pätzold*, in: Rundfunkpolitische Kontroversen, S. 376 ff. Nach wie vor wichtig im übrigen *Skriver*, a.a.O., S. 13 ff.

143 *W. Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute im Rundfunk, 1972; *ders.*, RuF 1972, S. 255 ff.; *ders.*, RuF 1973, S. 247 ff. Zuletzt *ders.*, in: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie (Anm. 33), S. 127 ff.; *ders.*, Rundfunkfreiheit, S. 21 ff. Wohlwollend auch *J. Rau*, in: Wie geduldig ist Medienpapier? Hrsg. von der Evang. Konferenz für Kommunikation, 1973, S. 142 ff.; *H. Ziegler*, DuR 1976, S. 454 ff. Zur verfassungsrechtlichen Seite abgewogen ferner *Müller/Pieroth*, Politische Freiheitsrechte, S. 38 ff.

144 Ein Gesichtspunkt, um den es *Hoffmann-Riem* (Anm. 143) zu tun ist. Allg. *ders.*, in: R. Stödter/W. Thieme (Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa. Festschrift für H. P. Ipsen, 1977, S. 385 ff.

145 So *Krause-Ablaß* (Anm. 60). Über »Ausgewogenheit« als Bedingung einer gewissen innerprofessionellen Hierarchie *Müller/Pieroth*, Politische Freiheitsrechte, S. 43, 51, 83. Siehe auch *M. Neuffer*, in: ARD (Hrsg.), ARD Jahrbuch 75, 1975, S. 81 ff.: Der Intendant als »Sachwalter der Vielfalt«. Konventionell *K. Stern/H. Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1972. Zuletzt *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 51 ff.

sionellen Seite Untereinheiten verschiedener Stufe, insbesondere individualrechtliche Grundeinheiten, denkbar und u. U. durchaus praktikabel. Staatsvertraglich/einfachgesetzlich ist alles dies allerdings nach wie vor terra incognita. Auch von Modellversuchen in *dieser* Richtung ist nichts zu hören. Stattdessen ist das Thema auf die lange Bank geschoben worden. Es verhält sich damit ähnlich wie mit der Presserechtsreform. Je weniger die Medienfreiheit – gerade auch als individuelle – von der allgemeinen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit abgehoben werden konnte, desto leichter liefen sich die Emanzipierungsversuche fest. Die vorhin schon erwähnte fatale Alternative – Vermachtung von außen versus Vermachtung von innen – erwies sich als hemmend. Daraufhin alsbald, schon vor zehn Jahren, das Verdikt: »verfassungswidrig«. <sup>146</sup> Im Zeichen der heute üblichen, zum Teil überspitzten, zu wenig trennscharfen Vorbehalte gegen den inneren Meinungsfaktor gelangt man mit gesteigertem Nachdruck zur Ablehnung individueller innerer Meinungs-, zugleich aber auch Medienfreiheit. <sup>147</sup> In den Anstaltsspitzen, in denen man primär auf Regierbarkeit bedacht ist, wird man das angesichts wachsenden Privatisierungsdrucks noch einmal zu überlegen haben: Bringt man sich mit individueller Medienfreiheit auf längere Sicht nicht vielleicht auch um die *anstaltlich-institutionelle*?

b) Die Rundfunkverfassung befindet sich gegenwärtig in einem Übergangszustand, für den das Fehlen eines hinlänglich ausgearbeiteten organisationsrechtlichen Autonomiekonzepts kennzeichnend ist. Es macht sich ein gewisser Trend zur Umbildung der Kontrollkompetenzen der kollegialen Gremien in der Richtung auf verlegerähnliche Direktionsbefugnisse geltend, und zugleich ein Trend zu parteipolitisch ins Werk gesetzter gesellschaftlicher bzw. staatlicher Instrumentalisierung der Gremien von außen unter dem oder jenem inhaltlichen Vorzeichen. Unter diesen Umständen scheinen auch die funktionsspezifischen Varianten inne-

146 So G. Roellecke, Die Zeit Nr. 3 vom 16. 1. 1970, S. 29. Unbehelflich bezüglich des Autonomieproblems als Vermittlungsproblems H. Bethge, UFITA 58 (1970), S. 117 ff.; ders., JR 1972, S. 493 ff.; ders., UFITA 69 (1973), S. 143 ff.; ders., Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, 1977, S. 176 ff.; ders., Verfassungsrechtsprobleme, S. 39 ff. Dürftig – trotz mancher diskutabler Einzelgedanken – im Ergebnis H. P. Tietze, Rechtmäßigkeit einer Mitbestimmung der Redakteure in den Rundfunkanstalten, Jur. Diss. Mainz 1975. Ferner U. Nobbe, Redakteurausschüsse in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Jur. Diss. Freiburg i. Br. 1977. Aus den Anstalten etwa F. Mai, in: A. Seeling u. a., Probleme der Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1974, S. 27 ff. Skeptisch auch F. W. Frhr. v. Sell, Publizistik 1969, S. 394 ff.; ders., RuF 1970, S. 13 ff.

147 So Geiger und Ossenbühl in Bitburg (Anm. 131). Ähnlich dort aber auch von neuem v. Sell, FuR 1977, S. 91 (93). Weiter ders., KuR Nr. 35 vom 11. 5. 1977, S. I (VII ff.), gegen ein »eigenes, individuelles Freiheitsrecht nach Art. 5«. Auch die arbeitsteilige Partizipation von Programm-Mitarbeitern an dem Funktionsgrundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG würde ein (partielles) Freiheitsrecht ergeben.

rer Rundfunkfreiheit rückläufig. Wo nicht Apathie oder Anpassung um sich greift, scheinen die Beschäftigten einen Ausweg in gewerkschaftlichem Engagement innerhalb eines breiteren Bezugsrahmens zu suchen. Die Statuten- als Redakteursbewegung ist in verstärkte Mitbestimmungsbestrebungen auch des sonstigen Personals eingemündet, mit der Folge, daß Forderungen nach Mitbestimmung auch in den *Kontrollorganen* in den Vordergrund traten, zum Teil auch ihrerseits in Verbindung mit parteipolitischen Verlängerungen und Umsetzungen. Dabei besteht über das Verhältnis der jetzt angestrebten breiteren Solidarität zu den funktionellen Differenzierungen noch erhebliche Unsicherheit.<sup>148</sup> In der rundfunkrechtlichen Literatur werden solche Perspektiven im übrigen noch als fremdartig empfunden.<sup>149</sup> Man scheint davon die Herausbildung einer neuen Tendenzgewalt zu befürchten. Die Zirkelstrukturen von Tendenz und Gegentendenz zu durchbrechen, wird am ehesten gelingen, wenn sich innerhalb der Gewerkschaften die Option für das eingeführte Modell<sup>150</sup> behaupten und wenn sich dort ein spezifisch kulturverfassungsrechtliches Verständnis von Medienfreiheit und gesell-

- 148 Die gewerkschaftliche Umorientierung der Statutenbewegung bezeugt sich in den Darstellungen oben Anm. 142. Weitere Beiträge, auch über das (mittlerweile in die Ferne gerückte) Projekt einer einheitlichen Mediengewerkschaft, in: *Solidarität gegen Abhängigkeit* (Anm. 142), sowie in: *H. Broder* (Hrsg.), *Die Schere im Kopf*, 1976. Ferner *Hendrik Schmidt*, *Medium* 1974, Heft 1, S. 4 ff.; *I. Kahle* u. a., in: *H. Janke/W. van Treeck* (Hrsg.), *Journal: Medien I*, 1975, S. 161 ff. Am 12. 10. 1980 ist zwischen IG Druck und Papier und RFFU ein Kooperationsvertrag geschlossen worden, SZ Nr. 273 vom 13.10.1980, S. 5. Dazu *A. Horné* (Interview), *FRep.* Nr. 13 vom 10. 11. 1980, S. 1 ff.
- 149 Ablehnend *H. P. Ipsen*, *Mitbestimmung im Rundfunk, 1972: W. Schmitt Glaeser*, *Der Staat* 1974, S. 573 ff. Zu den Streitigkeiten um das neue RB-Gesetz wiederum restriktiv *Bethge*, *Verfassungsrechtsprobleme*, S. 33 ff., 97 f. Anders *Hoffmann-Riem*, *Rundfunkfreiheit*, S. 51 ff., 66 ff. Zum Verhältnis von redaktioneller Eigenverantwortung und Rundfunk-Personalvertretungsrecht im übrigen *ders.*, in: *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie* (Anm. 33), S. 137 ff. Aus der Anstaltspraxis *A. Skriver*, *Luth. Monatshefte* 1980, S. 460 ff. Neue Wege sucht *K. H. Ladeur*, *Medium* 1980, Heft 2, S. 9 ff., mit emphatischen Vorstellungen von »exemplarischer Repräsentation« und »Produktionsöffentlichkeit« (nach *Negt* und *Kluge*). Vgl. demgegenüber *H. Pross*, ebd. S. 11 f.
- 150 Wie sie entschieden zum Ausdruck kommt etwa bei *H. O. Vetter*, in: *Ist die Rundfunkfreiheit bedroht?* (Anm. 66), auch in *KuR* Nr. 31 vom 22. 4. 1978, S. 1 ff. Weiter *ders.*, *HFF* 1979, Heft 12, S. 10 f.; *G. Stephan*, *GMH* 1979, S. 589 ff.; *ders.*, in: *E. Witte* (Hrsg.), *Telekommunikation für den Menschen*, 1980, S. 306 ff.; *H. Ratajczak*, *GMH* 1979, S. 648 ff.; *D. Klein*, *HFF* 1980, Heft 2, S. 3, auch im Hinblick auf »neue Medien«. Über medienpolitische Schwächen und Nachholbedürfnisse beim DGB allerdings *W. Fabian*, in: *Ein anderer Rundfunk* (Anm. 33), S. 126 ff., u. a. zu dem Entwurf eines neuen DGB-Grundsatzprogramms. Letzterer ist abgedruckt in *HFF* 1980, Heft 1, S. 1 ff., hier Nr. 29.

schaftlicher Kontrolle durchsetzen kann.<sup>151</sup> Entsprechendes gilt für die politischen Parteien.<sup>152</sup>

#### IV. *Eine fragwürdige Entwicklungsperspektive*

In den eben unter III berührten Fragen ist derzeit wachsende Unsicherheit zu verzeichnen. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen kann „Funksachlichkeit“<sup>153</sup> leicht verfehlt werden. Die vorgreiflich-aufklärerische Komponente des Programmauftrags und die entsprechenden innerprofessionellen »Absichten« in ungezwungener Weise einzubeziehen, bereitet zunehmende Schwierigkeiten. Es gibt Anzeichen dafür, daß das Integrationsprinzip als Vermittlungsprinzip in Bedrängnis gerät. In den Anstalten scheint das unablässige angestrenzte Bemühen, das Vermittlungsproblem in den Griff zu bekommen, da und dort schon zu Abnutzungszuständen und Erschlaffungserscheinungen geführt zu haben. Auf der medienpolitischen Szene ihrerseits wird »Revitalisierung«<sup>154</sup> von manchen Beteiligten nur noch halbherzig betrieben. Die modellmäßige Unabhängigkeit des bisherigen Rundfunks wird manchen Interessenten zur Last. Auch dadurch erhält der Instrumentalisierungstrend Auftrieb. Von einer publizistisch strukturlosen »Gesamthand-«Herrschaft<sup>155</sup> »relevanter Kräfte« aus wäre es nur noch ein kleiner Schritt bis zur Herrschaft »nach Bruchteilen«, d. h. zu konsequenterem Außen-

151 Hier ergeben sich ähnliche Schwierigkeiten wie im Hochschulbereich. Statt aller *H.-D. Bamberg* u. a. (Hrsg.), *Hochschulen und Gewerkschaften*, 1979.

152 Vgl. *Stock*, AöR 104 (1979), S. 32 f. Für »beiderseits ausgewogene Reduktion der Truppenstärken« und für ein »begrenzt Risiko durch einseitige Vorleistungen« seitens der SPD *Bahr*, MP 1979, S. 778 f. *Bahr* kommt dort auch auf seine Ständener Selbstverwaltungsidee von 1978 zurück, siehe *H. Meyn*, NG 1978, S. 970 (971 f.). Den Gedanken einer journalistischen Selbstverwaltung ohne interne gesellschaftliche Kontrolle hält *Bahr* auf längere Sicht weiter für »interessant«. Unerwähnt bleibt dabei allerdings, daß dies unweigerlich vermehrte Forderungen nach personeller und organisatorischer »Ausgewogenheit« (Alternativredaktionen usw.) auf der professionellen Seite nach sich ziehen würde. Für entsprechende Binnenkonstitutionalisierungen gibt es auch im Hochschulwesen – an das *Bahr* vergleichsweise zu denken scheint – keine geeigneten Vorbilder. Vgl. auch *Bahr*, *Medium* 1980, Heft 2, S. 15. *Schwarz-Schilling* hält die Idee *Bahrs* für »das SPD-Modell«, ebd. S. 13 (14).

153 Dieses Kennwort hat *R. Smend* 1951/52 geprägt, vgl. *Stock*, *Medien* 1977, Heft 1, S. 29 f. Anm. 57, 61.

154 Vgl. *v. Sell* in *Bitburg*, FuR 1977, S. 97. Der WDR-Intendant drang dort mit seinen Appellen und Verständigungsversuchen nicht durch. Das bezeugt nicht zuletzt die seitherige Entwicklung in Rheinland-Pfalz, zumal das Mainzer Modell. Zuletzt *v. Sell*, in: *Reform statt Krisentheorien* (Anm. 98), S. 5 (10 f.).

155 Vgl. *Ossenbühl* in *Bitburg*, DÖV 1977, S. 384; *Klein*, *Die Rundfunkfreiheit*, S. 19. Zu den Ansätzen *Lückes* (Anm. 135) *Stock*, AöR 104 (1979), S. 5 Anm. 9.

pluralismus, zur weiteren Auftrennung und Zerlegung des »Gesamtprogramms«, schließlich zu dessen Zerbrechen und zu seiner Ersetzung durch eine Anzahl separierter Tendenzen. Solche Tendenzen mögen zunächst noch unter einem öffentlich-rechtlichen Dach installiert und zusammengefaßt sein – nichtsdestoweniger wären es bereits weitgehend *private* Tendenzen; der *journalistische* Öffentlichkeitscharakter des bisherigen Rundfunks würde dahinschwinden. Letzteres wiederum mag sich dann als ein Durchgangsstadium auf dem Weg zur Privatisierung nach presseprivatwirtschaftlichen Vorbildern erweisen. Treten wir dieser Entwicklungsperspektive nun etwas näher. Den folgenden Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, daß es sich um eine *Verfallsperspektive* handelt.

### 1. »Rundfunk für alle« – nur ein Ausnahmefall?

Das Entscheidende am bisherigen Rundfunk ist, wie gezeigt, dies, daß er als unabhängige Vermittlungsinstanz existieren und arbeiten kann. Darin liegt auch der Modernitätsvorsprung des geltenden einfachen Rundfunkrechts vor dem Presse-recht und vor jenem presserechtsähnlichen Rundfunkrecht beschlossen, mit dem wir es jetzt wieder zu tun haben. Zugleich ergibt sich daraus: Der Lehre von der »*Sondersituation*« und von ihrem partiellen oder vollständigen Wegfall wohnen schwerwiegende diagnostische Mängel und Denkfehler inne. Ihr liegt ein verengtes Verständnis der Arbeitsweise des Integrationsrundfunks (der Breite seines Einzugsbereichs, der Beschaffenheit seiner Vermittlungskapazität und Umsetzungsleistung, seiner gesellschaftlichen und verfassungsstaatlichen Tiefenwirkungen usw.) zugrunde. Und auf solchen Verkürzungen beruhen Thesen wie die, das Rundfunkrecht weise eine Inklinat ion in der Richtung auf das Pressemodell auf; ein Koordinationsrundfunk z. B. sei »näher zum Grundgesetz« und müsse, sofern medientechnisch und nach der Zahl der Veranstalter-Prätendenten möglich, vor dem Integrationsrundfunk den Vorrang erhalten. Diejenigen, die eine derartige Entwicklungslogik verfechten, unterschätzen das eingeführte Modell. Sie verkennen dessen Modernität und mögliche Vorzüglichkeit. Demgegenüber sei betont: »*Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist der Normalfall und nicht der Ausnahmefall*«. <sup>156</sup>

a) Der springende Punkt ist oben unter III 2 anhand der Überlegungen über den »Träger-«Begriff aufgewiesen worden. Ein Mißverständnis, wie es mittlerweile unter den Verfechtern von Privatrundfunk ubiquitär geworden ist, liegt schon in folgendem: Aus der »Gesamtgesellschaft« als dem Inbegriff *aller* Programm-, zu-

<sup>156</sup> So v. Sell auf den Hamburger Medientagen 1979, siehe den Bericht in MP 1979, S. 374 (376). Jetzt auch in: Die Zukunft des Rundfunks, 1979, S. 165 (168).

mal Meinungsverbreitungs- und andererseits Informationsinteressenten geht bei *Krause-Ablatz* unversehens und in undurchsichtiger Weise der kleinere Inbegriff der »Betriebs-«, d. h. *Veranstalter*-Interessenten als maßgeblich hervor. Vorhin ist bereits die These aufgestellt worden, daß letzteres zur Vernachlässigung und schließlich Verdrängung sonstiger individueller und »gesamtgesellschaftlicher« Programminteressen führen könne: Diejenigen ungezählten Kommunikationsinteressenten, die nicht zum Veranstalter avancieren, kommen zu kurz. Schlagwortartig gesagt: Statt »Rundfunk für alle« Rundfunk durch einige wenige, unter Beeinträchtigung oder Wegfall der medienökonomisch und medienrechtlich abgesicherten fremdnützigen Außenorientierung. Der Integrationsrundfunk hat von Rechts wegen eine Klientenschaft, welche zahlenmäßig nicht begrenzt werden darf (geschweige denn, daß die treuhänderische Orientierung als solche aufgegeben werden dürfte). Entsprechendes gilt auch in qualitativer Hinsicht, etwa was die Berücksichtigung von Minderheiteninteressen, den Stellenwert plebiszitärer Aspekte von »Programmerfolg«<sup>157</sup> usw. betrifft. Die rundfunkspezifische Öffentlichkeit (als Bezugseinheit journalistischer Arbeit) ist eine bewegliche, variable Größe; und zwar ist sie programm- und organisationsrechtlich so vorstrukturiert, daß sie zu ihrer Entstehung auf *unabhängigen* Journalismus angewiesen ist. Der vorhin beschriebene komplexe Grundrechtszusammenhang bedarf zu seiner Entstehung und zu seinem Fortbestand der *kontinuierlich* betätigten Autonomie der Vermittlungsinstanz.

Hier gibt es nicht nur Verstehensschwierigkeiten. Das Vermittlungsproblem ist auch als Praxisproblem so geartet, daß es nicht ein für allemal gelöst werden kann. Vielmehr geht es gerade darum, die hier in Rede stehende eigenartige Schwebelage medienvermittelter Massenkommunikation fortwährend aufrechtzuerhalten und im Vorletzten zu bleiben, also »Geschlossenheit« (Holismus der »Grundwerte« u. ä.) zu vermeiden. Der Integrationsrundfunk ist in seiner universalistischen Orientierung notwendig störungsempfindlich. Er soll Prozesse der Meinungs- und Willensbildung (vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) in Gang setzen und in Gang halten und dem demokratischen Souverän (Art. 20 Abs. 2 GG) zu der entsprechenden Orientierungs- und Handlungsfähigkeit verhelfen. Das »Meinungsmonopol« fernzuhalten, bedarf unablässiger Aufmerksamkeit, Einmischung und auch Selbstöehauptung. Dies auch dann, wenn das entsprechende Koordinatensystem einmal weiter ausgearbeitet sein wird und wenn die Anstalten bei seiner Handhabung weniger leicht irritierbar sein werden. Es sei aber festge-

157 Vgl. *D. Stolte*, KuR Nr. 69 vom 7. 9. 1977, S. 2 ff., ergänzt auch in HbgJb. 22 (1977), S. 179 ff. Siehe auch *F. W. Hymmen*, KuR Nr. 60 vom 6. 8. 1977, S. 1 ff. Seither hat sich die Diskussion über Quantitätsfragen im Hinblick auf Kommerzialisierungseffekte erheblich ausgeweitet, unten 2 d.

halten: Das eingeführte Modell bietet immerhin die *Gelegenheit* und die *Chance*, das Problem immer wieder anzugehen und zu bearbeiten. Die Lehre von der »Sondersituation« dagegen ist dazu angetan, dieses Problem zu verdecken; es könnte in Vergessenheit geraten und dann eskamotiert werden.

b) Davon legen auch schon die jetzigen auf Experimente mit Koordinations- und schlichtem Privatrundfunk gerichteten Überlegungen Zeugnis ab. Auffällig bereits die Vorliebe für »*Zu-Wort-Kommen*« als eine Hauptfigur des Programmrechts, etwa wenn dabei an eine bloße Abfolge von »Selbstdarstellungen« gedacht wird, oder an die Reproduktion pressetypischer Tendenzen in Verbindung mit einem entsprechenden Machtkalkül. Auf dem Boden solcher, übrigens auch den Fernsurteilen des Bundesverfassungsgerichts nicht ganz fremder Vorstellungen kann es dann nur noch darum gehen, die jeweilige Anbieterschaft so zu rekrutieren und zu organisieren, daß offenkundige Verzerrungen und Auswüchse vermieden werden. Man spricht z. B. nur »relevanten Kräften« im obigen statischen Sinn Anteile zu, und man macht sich diese und jene Gedanken über Auswahlmaßstäbe und Verteilungsschlüssel.

Erst auf dem Boden der Unterscheidung von organisationsrechtlicher und publizistisch-programmrechtlicher »Relevanz« wird der Weg für eine Theorie der gesellschaftlichen *Kontrolle* – zum Unterschied von *Leitung* – frei. In einem *Koordinationsystem* wären diese Unterscheidungen so nicht mehr ohne weiteres möglich. Um so größer dort dann die Schwierigkeit, die nötige Mindestzahl und Mindestqualifikation der Veranstalter zu bestimmen. Dabei geht es nicht nur um die Zuerkennung einzelner isolierter »Relevanz-«Prädikate. Es geht immer auch um Vergleichen, Gewichtungen, Ausbalancierungen im Rahmen einer *Gesamtbeurteilung*, wie sie u. a. der »Ausgewogenheits-«Grundsatz bedingt. Auch letztere Fragestellung kann innerhalb eines Koordinationssystems wiederkehren und Verlegenheiten hervorrufen. *Krause-Ablaß* möchte diesen Verlegenheiten mit dem Vorschlag entgegen, die verfügbare Gesamtsendezeit *gleichmäßig* unter alle auftretenden Interessenten aufzuteilen.<sup>158</sup> Anders die jetzt für das Projekt Mannheim-Ludwigshafen sich abzeichnende Entwicklung. Wir werden auch in dieser Frage über den älteren typologischen Ansatz hinausgehen müssen.

Man vernachlässigt das weite Feld der bekannten und unbekannt, denkbaren übrigen Kommunikatoren bzw. Aussagen, also jene Bandbreite, die im Zeichen des Integrationsrundfunks als prinzipiell unbegrenzt zu veranschlagen ist; sie soll dort von den Anstalten nötigenfalls auch aufgrund eigener Initiative erweitert werden können,<sup>159</sup> und sie soll von ihnen auch mit Einstiegsstellen und Verarbeitungshilfen für die Zuhörer und Zuschauer versehen werden können. Indem man nun den Gesamtkonnex auf der Anbieterseite vernachlässigt, vernachlässigt man

158 HbgJb. 10 (1965), S. 31. Ähnlich für die »instrumentalen« Programmbestandteile des eingeführten Modells *ders.*, RuF 1962, S. 119 ff.

159 Vgl. zuletzt *Hilf/Tinnefeldt*, RuF 1979, S. 421; *Lange*, in: *Presserecht und Pressefreiheit* (Anm. 13), S. 200.

ihn auch auf der Seite der »Informationskonsumenten«.<sup>160</sup> Man übersieht beispielsweise, daß es aus der Perspektive der Zuhörer und Zuschauer (in ihrem wohlverstandenen, menschen- und bürgerrechtlich fundamentierten Benutzerstatus) nicht nur darauf ankommen wird, daß Parteien und Verbände ihre Verlautbarungschancen erhalten, daß dabei die Istzahlen einigermaßen getroffen und einigermaßen einleuchtende Proportionen gewahrt werden. Man verkennt, daß Meinungsbildungsfreiheit als Jedermannsgrundrecht nicht mit direkten und zudem noch durchweg voneinander getrennten Botschaften aus dem Parteien- und Verbändewesen, mit Propagandaaktionen usw. abgespeist werden darf.

c) Merkwürdig sodann die in dem Mainzer Modell vorgesehene Hinzufügung, wonach im Rahmen eines derartigen »Säulen-«Schemas gleichsam nebenbei auch noch der eine oder andere private Medienbesitzer zusätzlich und auf andere Weise soll zu Wort kommen dürfen. Man will dabei an einem »Ausgewogenheits-«Gebot und an einem entsprechenden »Bezugssystem«<sup>161</sup> festhalten, und man wird daraufhin der Sache nach auch nicht ohne ein »Relevanz-«Kriterium auskommen. Es ist aber nichts dafür ersichtlich, daß erwerbswirtschaftlich Interessierte, z. B. Verleger, als Meinungs- bzw. Tendenzsubjekte im Rahmen eines solchen Systems »relevant« sein könnten. Man sucht diese Fragestellung denn auch zu suspendieren und rückt stattdessen das eine oder andere neuartige Gruppenraster in den Vordergrund, oder man geht zu einfachen isolierten Zahlenspielen nach Art pressewirtschaftlicher Vielfaltstheoreme über.

## 2. Vom »Gesamtprogramm« zur Veranstaltervielfzahl. Vom Integrationsrundfunk zum Tendenzrundfunk

Es gibt zahlreiche im einzelnen unterschiedliche Ausprägungen der Lehre von der entwicklungslogischen Inklination zum äußeren Pluralismus und zu einem Marktmodell hin. Hier bietet sich ein buntes Bild.

a) Geiger z. B. scheint einen privaten Tendenzrundfunk dann für verfassungsrechtlich zulässig und geboten zu halten, »wenn einmal auch nur halb so viele Pro-

160 So der Ausdruck bei Klein, PuZ B 49 vom 6. 12. 1975, S. 14 ff., dort auf die Presse bezogen. Auf Privatrundfunk bezogen ders., in: Medientag der CDU/CSU (Anm. 20), S. 119 = AfP 1979, S. 233: »Informationsverbrauch«. Demgegenüber v. Sell, MP 1978, S. 690 f.: Adressat der bisherigen Sendungen ist »der ›Bürger‹ als Inkarnation der Allgemeinheit, und zwar sowohl als Einzelwesen wie als Zoon politikon . . .« Ders., MP 1979, S. 376: »Der Staatsbürger ist unsere Klientel, während der Klient der Privatwirtschaft der Konsument ist. Die Privatveranstaltungsphilosophie kennt den Zuschauer nicht. Sie kennt nur den Konsumenten.« Ansatzweise würde entsprechendes auch schon für einen »versäulten«, aber noch nicht vollständig auf Werbeeinflüsse angewiesenen Rundfunk gelten.

161 Ronneberger, Publizistik 1977, S. 141; Geissler, Publizistik 1979, S. 177.

gramme selbständiger Anstalten verschiedener Profilierungen wie Zeitungen und Zeitschriften existieren«. <sup>162</sup> In diesem Zusammenhang sind auch schon frühere Äußerungen *Geigers* über drei »Träger« als drei (Gruppen-)»Kerne« von Interesse; daneben sollte jeweils ein partieller Binnenpluralismus Platz greifen.

»Theoretisch« hätte man danach bereits ARD und ZDF »polarisieren können, indem man den einen Träger der einen ›Hälfte‹ und den anderen Träger der anderen ›Hälfte‹ der in unserer Gesellschaft politisch relevanten Kräfte überlassen hätte und die angemessene Beteiligung (das Zuwortkommen), die pluralistische Lösung also, je auf die im einen oder anderen Träger zusammengefaßten Kräfte beschränkt hätte«. Das hätte nach *Geiger* den Anforderungen des (ersten) Fernsehurteils durchaus entsprochen. 1969 ist dergleichen für *Geiger* schon »keine reine Theorie mehr, sofern sich die vorhandenen geistig-politischen Kräfte dafür interessieren und in diesem Sinne freiwillig zu kooperieren bereit sind. Vermutlich würden sich zunächst die interessierten relativ starken Kräfte je nach ihrer Affinität in drei Kerne zusammenschließen und jeder sich dadurch gegen die beiden anderen Kerne abgrenzen, und die übrigen, relativ schwächeren Gruppen hätten dann die Wahl, welchem der drei Zusammenschlüsse sie sich anschließen wollen. Die drei Träger hätten dann ihr eigenes Gesicht und Profil und müßten im übrigen für die in ihnen vertretenen Kräfte die pluralistische Struktur übernehmen.« <sup>163</sup>

Darin ist eine Art Zwei- bzw. Dreiparteiensystem vorgezeichnet, wobei weitere Minoritäten jeweils im Weg eines »Huckepack-«Verfahrens berücksichtigt werden sollen; ihnen bleibt keine andere Wahl, auch wenn sie die »Versäulung« schon als solche – auch eine partielle – ablehnen. Ob eine derartige Anordnung im Gesamtergebnis »Ausgewogenheit, Sachlichkeit« im Sinn von BVerfGE 12, S. 263, prästieren könnte, ist seinerzeit ungeklärt geblieben. Weder um 1960 noch um 1970 ist man dem auf den Grund gegangen.

Neuerdings scheint *Geiger* gegen solche begrenzte »In-sich-Ausgewogenheit« pro Veranstalter zu optieren. Er denkt nun an einen Außenpluralismus dahingehend, »daß die Konkurrenz profilierter Programme im Kabelfernsehen zur Ausgewogenheit in diesem Bereich führt« und daß bei der Zulassung der verschiedenen »Träger« <sup>164</sup> darauf geachtet wird, »daß im Ensemble dieser Programme keine der gesellschaftspolitisch relevanten Gruppen ausgeschlossen oder diskriminiert wird«. Letzteres wäre *Geiger* zufolge »etwa der Zustand, dem wir auf dem Felde des *Pressewesens* begegnen«. <sup>165</sup>

162 Vgl. AfP 1977, S. 260, ohne Aufschlüsselung nach den einzelnen jeweils *relevanten* Märkten.

163 ZVZV 1969, S. 1352.

164 *Geiger* spricht von »Trägern«, zieht aber auch Dachkonstruktionen in Betracht.

165 In: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 32. Hervorhebung von mir. Siehe auch schon BVerfGE 31, S. 338: »ähnlich wie im Bereich der Presse«. Ferner *W. Rudolf*, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, 1971, S. 77: »den Rundfunk der Presse annähern«; ebd. S. 86: »in der Art der Presse«; *ders.*, NJW 1972, S. 1292 (1293): »so wie . . . im Pressewesen«. Weitergehend szt. bereits *Werner Weber*, in: R. Schnur (Hrsg.), Festschrift für E. Forsthoff, 1972, S. 467 (479 ff.). Zu *Rudolfs* damaligen Vorbehalten *ders.*, Der Staat 1972, S. 82 (83 ff.). Anders noch *Werner Webers* entschiedenes Votum gegen Privatrundfunk in: F. Borinski u. a., Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes, o. J. (ca. 1952), S. 63 (64). *Weber* ist von dem Grundkonsens der frühen Jahre als einer der ersten einflußreicheren Staatsrechtslehrer abgegangen.

b) An *Geiger* knüpfte sodann *Klein* an. Auch nach *Klein* ist als Richtschnur für das Maß des von Verfassungen wegen zu garantierenden »sozialen Mindeststandards« im Bereich der Freiheiten der Massenkommunikation die Lage der Presse zu betrachten.<sup>166</sup> Das Bundesverfassungsgericht verlange interne Vielfalt im Rundfunk, »weil und solange eine externe Vielfalt wie in der Presse nicht möglich ist«. Gesetzliche Garantien von »Vielfalt in der Zeitung« seien verfassungswidrig. Dementsprechend verbiete auch das Grundrecht der (sc. Privat-)Rundfunkfreiheit »Ausgewogenheits-«Regulative, wenn sich die »notwendige« Pluralität über eine Vielzahl von Rundfunkveranstaltern bewerkstelligen lasse. Wenn eine »Vielfalt des Rundfunks« technisch und ökonomisch möglich geworden sei, werde das Verfassungsverbot für den privaten Sektor wirksam.<sup>167</sup> Zwar spricht *Klein* in medienpolitischen statements gelegentlich von dem »Recht eines jeden . . . , das Rundfunkprogramm zu produzieren und zu empfangen, das er produzieren und empfangen möchte«.<sup>168</sup> In seiner Monographie jedoch wird er, was die Faktizitäten betrifft, deutlicher: Es sei keineswegs nötig, daß jedermann »faktisch in der Lage sei, Rundfunk zu machen«. Privaten sei der Zugang vielmehr dann zu eröffnen, »wenn es möglich ist, daß (im Bundesgebiet!) ähnlich viele selbständige Veranstalter von Rundfunk nebeneinander existieren wie Zeitungsverlage«.<sup>169</sup> Ein besonderer, bei Lichte besehen fataler Akzent liegt dabei auf der bloßen *Möglichkeit* presseähnlicher Zahlen. Soweit es sich um »relevante Kräfte« handelt, soll es nur auf die *rechtlich* existente Veranstalter-Chance ankommen, nicht aber dar-

166 Die Rundfunkfreiheit, S. 54, wieder vor dem Hintergrund der Lehre von der zeitweiligen »Sonder-situation« des Rundfunks. | *Klein* möchte »insgesamt alle relevanten Kräfte oder besser: Meinungen« einbezogen wissen; wenn darauf abgestellt werde, »ob hinter einer Meinung eine Kraft, d. h. eine organisierte Gruppe steht«, sei eine » »Unterprivilegierung« der Nichtorganisierten« zu gewärtigen. Ebd., ferner S. 58 u. ö. Wie sich gleich wieder zeigen wird, hat *Klein* dabei – nicht anders als zst. *Werner Weber* – als »unterprivilegiert« die Verleger im Auge.

167 Vgl. ebd. S. 65 f. Siehe auch ebd. S. 55 f. Anm. 38 über bei *Alleinstellung* denkbare Auflagen, »bei der Behandlung lokaler Themen »ausgewogen« zu berichten oder die im Sendebereich »relevanten« Kräfte in einem bestimmten Verhältnis selbst zu Worte kommen zu lassen«. Ähnlich ebd. S. 81 f., 106 sowie in § 18 des Gesetzentwurfs ebd. S. 113 (»zu Wort kommen« via Alleinanbieter von Berichterstattung über örtliche Angelegenheiten). Gegen diese Öffnungsklausel *Kull*, AfP 1979, S. 272 (273). Zu Koordinationsmodellen hält *Klein* einen gewissen Abstand. Im übrigen ist hier zusätzlich noch seine »Grundversorgungs-«Doktrin einschlägig, unten VI 1 c bb.

168 So KuR Nr. 37 vom 20. 5. 1978, S. 1 (2).

169 Die Rundfunkfreiheit. S. 69, unter Hinweis auf *Geiger* (oben a). Ferner ebd. S. 105 und AfP 1979, S. 232: »daß . . . eine . . . unserem Zeitungswesen vergleichbare Vielfalt möglich ist«. Insoweit ähnlich auch etwa *Mestmäcker*, Medienkonzentration, S. 13 ff. (»Normatives Leitbild des Fernsehurteils ist . . . die Vielfalt der privatwirtschaftlich organisierten Presse«, S. 18); *Papler*, Der Staat 1979, S. 438 ff. Ergänzend über den offenen Kanal als »elektronische Version des Flugblatts« *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 69, nach *Kull*, AfP 1977, S. 251 (255). Dazu § 16 des Gesetzentwurfs ebd. S. 113. Wie noch zu zeigen sein wird, müssen derartige, eher randständige Untersysteme auf der Ebene des oben behandelten, höherstufigen Vielfaltkalküls außer Betracht bleiben.

auf, daß sie von der betreffenden Gruppe auch *tatsächlich* wahrgenommen werden kann und auch wahrgenommen *wird*.<sup>170</sup>

c) *Klein* bezieht sich auch auf *Scheuner*. Nach letzterem ist Voraussetzung der Verfassungswidrigkeit des bisherigen Veranstaltungsmonopols keineswegs, »daß . . . jedermann die Möglichkeit gegeben werden könne, Rundfunksendungen auszustrahlen«. Es genüge vielmehr, »daß sich neben den Rundfunkanstalten die ausreichende Möglichkeit eröffnet, andere Träger von Sendungen zuzulassen«. »Die Öffnung für alle Kräfte gehört sowieso zu den Normativbedingungen, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat.«<sup>171</sup> Ob *Scheuner* – wie seinerzeit *Geiger* – an eine jeweils *begrenzte*, gleichsam auf mehrere Veranstalter verteilte Binnenpluralität denkt oder ob er – wie heute (nur) für Lokalmonopole *Klein* – *vollständige* »Ausgewogenheit« meint, bleibt hier ungewiß. Ungewiß erscheint auch, ob die eine oder die andere oder eine sonstige, ein gewisses Maß an innerer Vielfalt bezweckende Lesart im Rundfunkbereich auf dem Boden der gedachten Prämissen überhaupt zu gewährleisten wäre. Manches spricht für die Annahme, daß wir es bei diesen Kunstfiguren nur mit Übergangserscheinungen und Vorläuferphänomenen auf dem Weg zu ganz und gar privatwirtschaftlich-marktorientierten, u. a. verlegerbeeinflussten Privatrundfunkstrukturen zu tun haben.

d) In letzterem Endstadium könnte mangels effektiver Absicherung auch noch jenes restliche Maß an jeweils veranstalter- und programminterner Vielfalt entschwinden. Ferner könnte auch noch jener abgeschwächte, von »Fenstern«, »Inseln« o. ä. durchsetzte, ergänzende rahmenartige Vermittlungszusammenhang wegfallen, der in einem Koordinationssystem immerhin garantiert bleiben und sich dort dem Wettbewerbsmechanismus überlagern würde. Von einer Instanz, die für breiten Zustrom und Durchstrom der »Tatsachen« und Meinungen, für ein qualifiziertes Informationsaufkommen, für »Markt-«Offenheit auch nach Maßgabe eines Nutzenansatzes usw., kurz: für ein »Gesamtprogramm« sorgen könnte – von einer solchen Instanz wäre dann *nichts mehr* vorhanden.

170 Vgl. ebd. S. 73 Anm. 30, gegen *K. Stern/H. Bethge*, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, 1971, S. 49. Auf den *faktischen* Aspekt heben auch *Kaiser* u. a., Kabelkommunikation, S. 132, ab. Desgleichen zuletzt v. *Sell*, in: Medienpolitische Fachtagung (Anm. 47), S. 22. Von letzterer Ansicht besorgt *Klein*, daß auf deren Boden »jede Gruppe durch ihre Untätigkeit die Grundrechtsausübung anderer blockieren könnte«. Ähnlich *W. Rudolf/W. Meng*, Rechtliche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen, 1978, S. 57. Auch nach *Bullinger* soll es nur auf die »effektive grundsätzliche Möglichkeit« allgemeinen Zugangs ankommen, Kommunikationsfreiheit, S. 72 Anm. 164. Darüber verblaßt das Rezipienteninteresse als Kriterium einer Gesamtbeurteilung vollends. Auch darauf wird zurückzukommen sein. Schon hier sei im übrigen angemerkt: Zwischen den isolierten Zahlenspielen und *inhaltlichen* Fragestellungen, etwa nach Art des sog. Nutzenansatzes, besteht eine kaum überbrückbare Kluft. Statt aller *K. Renckstorf*, Neue Perspektiven in der Massenkommunikationsforschung, 1977.

171 So *Scheuner*, *AFP* 1977, S. 371 im Anschluß an BVerfGE 12, S. 262 f., gegen die »zu weitgespannte Formel« des BayVerfGH VGHE 30 II 78 ff. Dazu *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 69 Anm. 20.

Zwar werden auch Stimmen laut, denen zufolge es sich gerade umgekehrt verhält: Der Raum zur Realisierung der Informationsfreiheit werde durch die *bisherige* Rundfunkstruktur »künstlich verengt und kleingehalten«; es gebe »Barrieren«, welche »vorhandene erschließbare Quellen . . . künstlich verschlossen halten und einen Teil des an sich möglichen öffentlichen Informations- und Meinungsstromes unterdrücken«. <sup>172</sup> Derartige Einschätzungen gehen jedoch in der Regel mit einer beharrlichen Abstreitung oder Verkennung des Vermittlungsproblems einher. Autoren wie *Geiger* und *Klein* scheinen die autonome Vermittlungsinstanz als den Normalfall *nicht zu wünschen*; was an entsprechenden institutionellen Ansätzen und Potenzen da ist, soll anscheinend *zurückgedrängt* werden. Ähnlich auf der medienpolitischen Ebene: Die Lehre vom Gruppentendenzrundfunk arrangiert und verbündet sich mittlerweile mit verlegerischer und verlegernaher Interessenpolitik. Letztere ihrerseits ist in ihrer gegenwärtig überregional dominierenden Ausprägung von einem bedauerlichen Unverständnis geprägt, was die Frage der relativen publizistischen Autonomie (d. h. die Kernfrage des Presse- wie auch des Rundfunkmetiers) betrifft. Wie also, wenn die Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit unter den Einfluß von Interessenten geriete, die von unabhängiger Vermittlung nicht genug wissen? Wir hören viel von »*Mündigkeit*« und von dem herannahenden Ende einer »*Bevormundung*«. <sup>173</sup> Unterdessen ist jedoch immer häufiger auch die Vermutung zu hören, die privatwirtschaftliche Struktur würde für den Rundfunk *Einbußen* an Vielfalt und sonstiger Informationsqualität mit sich bringen; ein außenpluralistisch-privatwirtschaftliches Rundfunkwesen (ggf. neben dem bisherigen Rundfunk) würde eine »Spirale der Programmverflachung« in Gang setzen, <sup>174</sup> und es würde schwerwiegende und zudem größtenteils irreparable, nämlich strukturbedingte Verzerrungs- und Unterdrückungseffekte mit sich bringen. <sup>175</sup>

172 So *Geiger*, in: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 29 f., anhand seines »Tendenz-«Befunds (Anm. 110). Ähnlich die »Rationierungs-«These des BMI-Entwurfs (Anm. 90).

173 Vgl. *Geiger*, a.a.O. Neuerdings sucht *Scholz* das Pressemodell mit dem Nutzenansatz zu legitimieren, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13), S. 362 f., 367. Über Programmerwartungen der Hörer und Zuschauer und über den medienpolitischen Bürgerwillen demgegenüber *M. L. Kiefer*, in: Ein anderer Rundfunk (Anm. 33), S. 132 ff. Über Tiefen und Untiefen des »Bedürfnis-«Begriffs zuletzt *U. Köbberling*, Medien 1980, Heft 5–6, S. 25 ff. Allg. *U. Schumm-Garling*, in: *W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Bürgernahe Verwaltung? 1979, S. 97 ff.

174 So *H. Kellner/Hendrik Schmidt*, Publizistik 1979, S. 353 (361, 365), unter Anlehnung an *H. Lhoest*, in: Die Zukunft des Rundfunks (Anm. 156), S. 216 (220 f.). Siehe auch *Kübler*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 275. Die Wendung kehrt auch wieder bei Bundeskanzler *Helmut Schmidt*, MP 1979, S. 767 (771).

175 Siehe bereits oben Anm. 33.

Unter diesem Gesichtspunkt wird derzeit z. B. die Programmproduktion von Radio Luxemburg zum Gegenstand genauerer Beobachtung gemacht.<sup>176</sup> Angeregt durch Berichte auch über die Situation in Belgien,<sup>177</sup> sind weitläufige Diskussionen über ökonomisch-publizistische Konkurrenz und über den »Markt als Programmdirector«<sup>178</sup> in Gang gekommen. Daß eine größere Vielzahl von *Veranstaltern* nicht notwendig Programmvielfalt als *publizistische* Vielfalt impliziert und vermehrt, hat zuletzt *Kiefer* näher dargelegt.<sup>179</sup> Besondere Aufmerksamkeit gilt neuerdings dem Postulat einer Konkurrenz zwischen privaten Veranstaltern *und den bestehenden Anstalten*. Es wird etwa angenommen, dabei würde es sich um einen »Preis- und Mengenkampfkampf«, nicht aber um einen *Qualitätswettbewerb* handeln:<sup>180</sup> »Kein Wettbewerb um journalistische, programmliche Qualität, sondern ein Kampf um Einschaltquoten«;<sup>181</sup> ein derartiger Wettbewerb würde den Integrationsrundfunk an den Rand drängen und um seine Entwicklungschancen bringen.<sup>182</sup>

- 176 O. Jarren/P. Leudts, *Medium* 1979, Heft 8, S. 7 ff. (»Werbung als Programm«); H. Janke, *KuR* Nr. 97 vom 15. 12. 1979, S. 1 ff. Aufschlußreich das Dokument »RTL-Sonderwerbeforum« in *Medium* 1979, Heft 10, S. 4. Dazu J. Kraft, ebd. S. 5 ff., und vergleichsweise über »Bild-«Journalismus *ders.*, *Medium* 1979, Heft 11, S. 2 ff. Anders aus der Perspektive von RTL als Veranstalter eines künftigen »europäischen Privatrundfunks« G. Graas, *KuR* Nr. 89 vom 12. 11. 1980, S. 1 ff.
- 177 Vgl. Lhoest (Anm. 174); C. Geerts, *MP* 1979, S. 353 ff.; *ders.* u. a., *MP* 1980, S. 99 ff.
- 178 N. Schneider, *KuR* Nr. 90 vom 17. 11. 1979, S. 1 (4). Es handelt sich um ein Referat auf den Mainzer Tagen der Fernseh-Kritik 1979, die »Konkurrenz, Kontrast und Koordination« zum Thema hatten. Siehe jetzt A.-L. Heygster/W. Schwaderlapp (Hrsg.), *Vielfalt und Wettbewerb der Programme* (Fernseh-Kritik, Bd. XII), 1980. Schneiders Referat dort S. 123 ff.
- 179 *MP* 1979, S. 673 ff.; Ein anderer Rundfunk (Anm. 33), S. 71 ff. (»Vielzahl statt Vielfalt«, S. 78). Ferner etwa Jenke, *RuF* 1979, S. 224 ff. Nach Glotz erbringt ökonomischer Wettbewerb Integrationsleistungen allenfalls »zufällig«, *Leviathan* 1980, S. 233 (236), und in: *Telekommunikation für den Menschen* (Anm. 150), S. 261 ff., gegen das Theorem von der privatwirtschaftlichen Organisationsform als »natürlicher Ordnung«.
- 180 So Glotz, in: *Medienpolitische Fachtagung* (Anm. 47), S. 34 (43).
- 181 So v. Sell, ebd. S. 20. Ähnlich *Schwarzkopf*, *Die Zeit* a.a.O. (Anm. 98); v. Hase, *MP* 1979, S. 735: »Wettbewerb ist . . . nur zwischen Anbietern möglich, die Vergleichbares anbieten.« Damit ist *publizistischer* – zum Unterschied von ökonomischem – Wettbewerb gemeint. Zu diesem Unterschied auch R. Vöth, *FuR* 1980, S. 460 f. Unterdessen gilt innerhalb von ARD und ZDF auch der planerischen Kontrastierung und Koordination der bisherigen Anstaltsprogramme vermehrtes Interesse. Vgl. das derzeitige Koordinierungsabkommen vom 22./29. 12. 1977 mit Anlage (Programmschema), *MP* 1978, S. 54 ff. Zugrunde liegt § 22 Abs. 4 ZDF-Staatsvertrag. Dazu das Mainzer Referat von E. W. Fuhr, in: *Vielfalt und Wettbewerb* (Anm. 178), S. 79 ff., auch abgedruckt *FK* Nr. 46 vom 14. 11. 1979, S. D 1 ff. Fuhr hält ein »Mindestmaß an Abstimmung« zwischen sämtlichen (sc. bisherigen) Programmen für verfassungsrechtlich geboten. Über »Binnenkontrast« v. Hase, ebd. S. 13 ff. Siehe auch *Schwarzkopf*, ebd. S. 35 (40 f.).
- 182 Wohl gemerkt handelt es sich bei alledem um *Prognosen*. Die empirischen Unterlagen sammeln sich gegenwärtig allmählich an. Zur Situation in Großbritannien und zu den Auswirkungen der dortigen Systemkonkurrenz auf Programmniveau und finanzielle Ressourcen der BBC vergleiche unten Anm. 238.

Angesichts solcher Untersuchungen und Argumentationen wird inzwischen auch innerhalb der CDU über die Gefahr eines »extremen Absinkens des Niveaus« nachgedacht.<sup>183</sup> Klein greift das »Niveau-Argument« auf und möchte es auf bloße »Geschmacks-«Fragen zurückführen.<sup>184</sup> Im Anschluß daran macht er sich freilich von neuem Gedanken über eine »Grundversorgung mit »Integrationsrundfunk«<sup>185</sup> Klein Vorbehalt, welcher unter dem Gesichtspunkt des Defizitausgleichs vorgebracht wird. Klein geht mithin ebenfalls davon aus, daß eine Defizitgefahr bestehe.<sup>186</sup> Daraufhin geraten die »Mündigkeits-«Formeln der Sache nach auch bei ihm ins Zwielficht. Zu einer prinzipiellen, medienökonomisch ansetzenden Überprüfung der Privatisierungspolitik versteht er sich allerdings nicht. Davon nimmt auch die parteioffizielle medienpolitische CDU-Programmatik Abstand. In den Bonner Koalitionsparteien ihrerseits werden Überlegungen über eine Unterscheidung von »privat« und »kommerziell« angestellt.<sup>187</sup> Wie der Finanzierungsmodus eines entsprechenden *gemeinnützigen* Dachgebildes beschaffen sein könnte, ist jedoch noch undeutlich.<sup>188</sup> Zu beginnen wäre hier mit einer Analyse des Verhältnisses von Marktmechanismen und Meinungsbildungsfreiheit sowie Medienautonomie überhaupt, auch im privaten Pressewesen.<sup>189</sup>

- 183 Siehe *E. Teufel*, KuR Nr. 57 vom 25. 7. 1979, S. IV (VIII). Dort insgesamt erhebliche Skepsis gegenüber der neoliberalen Bonner CDU-Parteilinie. Ähnlich dann *ders.* im Stuttgarter Landtag, Plenarprot. 7/83 vom 27. 9. 1979, S. 5662.
- 184 Die Rundfunkfreiheit, S. 71 f. Ähnlich *Starck*, NJW 1980, S. 1362. Auch eine Reihe von Initiativen der Opposition im Dt. Bundestag beruhen auf dem Versuch, journalistische Qualitätsbedenken – dort betr. Radio Luxemburg – als unerheblich hinzustellen; schon die Fragestellung sei verfassungswidrig. Hilfsweise werden die Einwände als unbelegbar bestritten. Weiter Hilfsweise wird für ein westdeutsches Verlegerfernsehen eine günstigere Qualitätsprognose gestellt. Vgl. zuletzt die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU BT-Drucks. 8/3370 vom 15. 11. 1979 und die Antwort der Bundesregierung BT-Drucks. 8/3699 vom 26. 2. 1980. Dazu Plenarprot. 8/227 vom 27. 6. 1980, S. 18431 ff.
- 185 Die Rundfunkfreiheit, S. 73, vorher auch schon S. 59 f., 66 f.
- 186 Zu Kleins »Niveau-«Überlegungen im übrigen *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 153 f.; *Jenke*, ebd. S. 225 ff.; *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 91 ff. Demgegenüber redet *Bullinger* nunmehr unter Heranziehung französischer Quellen einer schlichten »Banalisation« das Wort, Kommunikationsfreiheit, S. 45, 53 f. Damit würde die westdeutsche Rundfunktradition abreißen.
- 187 Vgl. besonders das FDP-Papier »Liberale Leitlinien Neue Medien« i. d. F. vom 1. 12. 1979, KuR Nr. 99/100 vom 19. 12. 1979, S. I ff., z. T. auch MP 1979, S. 835 ff. Das Papier i. d. F. vom 9. 5. 1979 ist abgedruckt MP 1979, S. 509 ff.
- 188 Vgl. *Hendrik Schmidt*, KuR Nr. 95 vom 5. 12. 1979, S. 1.
- 189 Einige Gesichtspunkte dazu bei *M. Rühl*, in: *ders./J. Walchshöfer* (Hrsg.), Politik und Kommunikation. Festgabe für F. Ronneberger, 1978, S. 237 (251 ff.). Im übrigen *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 150 ff.

### 3. »Private Struktur macht frei«

Strukturprobleme von Rundfunkmärkten, insbesondere verfassungsrechtlich relevante Vielfalt- und sonstige Qualitätsaspekte, lassen sich anhand des kürzlich erschienenen Rechtsgutachtens von *Schmitt Glaeser* weiter studieren.

a) Die Abhandlung widmet sich den Rundfunkinteressen »vor allem von Presseunternehmen«. <sup>190</sup> Es geht in ihr um »eine attraktive Vielfältigkeit, die erfahrungsgemäß nur der freie Markt privater Konkurrenzen zu liefern vermag«. <sup>191</sup> Der bisherige Binnenpluralismus ist nach *Schmitt Glaeser* »im wesentlichen nichts anderes als eine mehr oder minder gelungene Simulation des freien Marktes der Meinungen und Informationen, der idealtypisch ein Markt der Jedermann-Meinungen und damit ein Markt des »privaten Unternehmens« im weitesten Sinne ist«. Das Bundesverfassungsgericht gehe unausgesprochen von der These aus, die gebotene Vielfalt der Meinungen sei durch die Vielzahl der »Meinungsträger« zu garantieren. An dieser »Normal-« bzw. »Idealsituation« sei die »Sondersituation« zu messen. <sup>192</sup>

Das eingeführte Modell wird nun seiner Idee nach wieder im Sinn jenes oben erörterten (provisorischen) Gruppenkondominiums verkürzt und mißdeutet. Sei es der Idee oder der Wirklichkeit nach – ihm wird auch wieder eine »Tendenz« zugeschrieben; sie wird an nächster Stelle auf die »Weltanschauung« des jeweiligen In-

190 Kabelkommunikation, S. 17. Die Schrift gibt ein für die Pressevereinigung für Neue Publikationsmittel e. V. erstattetes Gutachten wieder, S. 7. Sie hat hauptsächlich die bayerische Szene im Auge. Sie greift aber auch die überregionale Privatrundfunkproblematik auf und kommt zu Befunden, welche auch im Hinblick auf das Mainzer Modell von Interesse sind. In verfassungsrechtlicher Hinsicht steht der Autor den Überlegungen *Werner Webers* und *Kleins* nahe, vgl. S. 133 ff. u. ö.

191 Ebd. S. 26.

192 Vgl. ebd. S. 83 f., 98 ff., 109 ff., unter Anknüpfung an die Umschreibungen in BVerfGE 12, S. 261 f. Als »idealtypisch« scheint hiernach zunächst ein vielgestaltiges, auch medienökonomisch vielschichtiges Rundfunkwesen wie das szt. italienische (Anm. 6) zu gelten. Wie sich gleich zeigen wird, wird aber näherhin auch das private Unternehmen im privatökonomischen Sinn favorisiert. Daß in einem derartigen Rundfunkmarkt ökonomischer und publizistischer Wettbewerb miteinander im Zusammenhang stehen und daß dies zu den eben berührten Schwierigkeiten und Risiken führt, wird in der Arbeit nicht deutlich genug gesehen. Dazu unter presserechtlichem Blickwinkel *R. Scholz*, *Pressefreiheit und Arbeitsverfassung*, 1978, S. 164 ff., gleichfalls noch nicht berührt von den heute sich stellenden Unvereinbarkeitsfragen. Dann der Harmonisierungsversuch von *Scholz*, in: *Presserecht und Pressefreiheit* (Anm. 13), S. 355 ff. – *Bullinger*, *Kommunikationsfreiheit*, fügt den Darlegungen *Schmitt Glaesers* eine Art Rahmentheorie über Individualisierung bei. Auch seine Arbeit ist von der genannten Pressevereinigung angeregt worden, S. 13 Anm. 1. Zustimmung findet dieser Ansatz bei *Kull*, *NJW* 1980, S. 1608 ff.; *Ossenbühl*, *AFP* 1980, S. 121 f.; *Scholz*, ebd. S. 123 f.; *ders.*, *DVBl.* 1980, S. 499; *Starck*, *JZ* 1980, S. 436 ff. Im ganzen wohlwollend auch *Häberle*, *BayVBl.* 1980, S. 383 f. Anders *Stammler*, *RuF* 1980, S. 130 ff.; *Stock*, ebd. S. 336 ff.

tendanten zurückgeführt.<sup>193</sup> Dahinter sieht *Schmitt Glaeser* Parteien und Verbände in illiberaler Weise am Werk: Die »pluralistische Ausgeglichenheit« sei weithin zur Illusion geworden, aus den Anstalten seien »Nisthöhlen für Cliques« geworden.<sup>194</sup> Demzufolge sei »die Informationspalette für die Rundfunkrezipienten erheblich verengt«, ebenso wie »die Tätigkeitsmöglichkeiten der Rundfunkjournalisten durch die geringe Auswahl auch im Gehalt ihrer Meinungsäußerungen beschränkt sind.«<sup>195</sup> »Das oligopolistische ›geschlossene‹ Modell der gesellschaftlich relevanten Gruppen ist nicht mehr und nicht weniger als ein *Ersatzmodell* der Freiheit . . .«<sup>196</sup> Was daraufhin ansteht und sich vorteilhaft ausnimmt, ist der Schritt aus dem »Nebel des Institutionellen«,<sup>197</sup> und zwar hin zur »Präponderanz« einer subjektivrechtlich akzentuierten Privatrundfunkfreiheit: Es »muß die Struktur der Rundfunkorganisation ihrem eigentlichen Wesen nach eine privatrechtliche Struktur sein«, »die privatwirtschaftliche Rundfunkstruktur als »natürliche Organisationsform der Rundfunkfreiheit«, »private Struktur macht frei«.<sup>198</sup> *Schmitt Glaeser* wendet sich auch gegen den im Anschluß an das erste Fernsehurteil u. a. von *Stern*<sup>199</sup> vertretenen Ansatz, wonach ein vom Programmauftrag aus zu bestimmendes materielles Öffentlichkeitsprinzip Verfassungsrang besitzt und sich als organisationsrechtlich folgenreich darstellt: Es schließt eine materielle Privatisierung des Rundfunks (nicht anders als dessen Verstaatlichung) aus. Auch eine so zu begrenzende »institutionelle« Substanz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

- 193 Vgl. Kabelkommunikation, S. 79, 81, 187, ausgehend von BVerfGE 12, S. 260 f. (»eine gewisse Tendenz«). Das Gericht scheint damit indes jenen »Faktor-«Effekt zu meinen, der sich in der Herstellung des massenkommunikativen Vermittlungszusammenhangs erschöpft; ein von der presse-spezifischen Tendenz durchaus verschiedenes Phänomen. *Presseähnliche* Tendenzen werden in dem Urteil als *systemwidrig* empfunden, soweit sie das »Gesamtprogramm« beherrschen würden. Das ist der Anlaß für die Statuierung von »Ausgewogenheit, Sachlichkeit«. Mit Blickrichtung auf privatrechtliche Rechtsformen wird zugleich verlangt, daß »die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt«, E 12, S. 262. Das Erfordernis negativer Tendenzfreiheit wird allerdings noch nicht in einleuchtender Weise mit dem Erfordernis relativer Autonomie in Verbindung gebracht.
- 194 Vgl. Kabelkommunikation, S. 106 ff. *Schmitt Glaeser* schließt sich dem bitteren Diktum *E. Forsthoffs*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 2. Aufl. 1971, S. 156, an. Er hält sich von den seitherigen Bemühungen, den Programmauftrag als Vermittlungsauftrag zu verdeutlichen, gänzlich fern. Er überzeichnet vorhandene Mängel und Schwächen der Anstaltspraxis und gibt eine vereinfachte Darstellung eines »Glaubens an die Neutralität öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten«, S. 102 ff.
- 195 Ebd. S. 161, unter Hinweis auf *Herrmann*, *Hörfunk und Fernsehen*, S. 194, 318. Als Alternative wird offenbar »Emanzipation« (*Klein*, oben bei Anm. 20) durch *Arbeitsplatzwechsel* ins Auge gefaßt, nämlich durch den Übertritt in ein außenpluralistisches Rundfunkwesen und ggf. durch dortige weitere Mobilität. Über innere Rundfunkfreiheit (*an Ort und Stelle*) findet sich in der Schrift nichts, weder im Hinblick auf den bisherigen noch auf privaten Rundfunk.
- 196 Ebd. S. 154.
- 197 Vgl. ebd. S. 94 ff., nach *K. A. Bettermann*, DVBl. 1963, S. 41 (42).
- 198 Vgl. ebd. S. 140 ff., 153 ff., nach *Kaiser* (Anm. 24).
- 199 *K. Stern*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, 1968, S. 22 ff. Vgl. *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 94 ff.

wird von *Schmitt Glaeser* nun in Abrede gestellt. Verfassungsrechtlich festgelegt ist ihm zufolge grundsätzlich nur die *Funktion* der Rundfunkfreiheit, nicht aber ihre *Struktur*. Zwar diene die Struktur der Erfüllung der Funktion. Die Ermessensfreiheit des Gesetzgebers bei der Wahl des Strukturtypus habe aber eine Grenze erst dort, »wo die Organisationsstruktur die freiheitliche Funktion des Grundrechts . . . schwächt, minimiert oder gar verfälscht«. <sup>200</sup>

Auch letztere Faustregel würde m. E. ausreichen, um ein durchgängig außenpluralistisch-privatwirtschaftliches Rundfunkwesen als »Verfälschung« der *Medienfreiheit* im obigen Sinn, d. h. als verfassungswidrig zu erweisen. *Schmitt Glaeser* scheint die Medienfreiheit jedoch nicht zu kennen, er spricht unter dem Namen »Rundfunkfreiheit« von einem anderen Grundrecht. <sup>201</sup> Ihm erscheint auch jenes »Mißtrauen gegenüber dem Privaten als Unternehmer im Rundfunkbereich«, das sich in den »institutionellen« Ansätzen ausdrückt, »erstaunlich«. <sup>202</sup> Er neigt demgegenüber zu Harmonisierungen auf dem Boden verfassungsrechtlicher Festlegungen in der *entgegengesetzten* Richtung. Er will *verhindern*, »daß die objektivrechtliche Seite sich unversehens . . . emanzipiert«. <sup>203</sup> Was durch diese Grundrechtsdogmatik verhindert bzw. wieder rückgängig gemacht werden würde, ist auch die Entstrickung und Abhebung der Medienfreiheit von der Meinungs-/Tendenzfreiheit, der Rundfunkgewerbefreiheit usw., d. h. also ihre Entwicklung zum selbständigen Grundrecht unter Fortbildung z. B. des *Sterns*chen Ansatzes.

»Private Struktur macht frei« – der emphatische Satz enthebt uns nicht der Frage, *wen* Privatrundfunk in der heutigen *Ambiance* »frei« machen würde. Wie noch näher zu zeigen sein wird, steht dabei im presserechtlichen Zusammenhang die sog. *Verlegerfreiheit* im Vordergrund; sie stellt auch das Leitbild der jetzt verfochtenen Veranstalter- bzw. Trägerfreiheit im Rundfunk dar. Ihr gegenüber würde eine Zuhörer-/Zuschauerfreiheit nach dem Bilde der Leserfreiheit in wesentlichen Punkten eine abhängige Variable bleiben. Journalisten schließlich würden – von der Freiheit der »Abstimmung mit den Füßen« abgesehen – durch private Struktur keineswegs »frei« gemacht, nämlich zur Teilnahme an der arbeitsteiligen Ausübung von Medienfreiheit instandgesetzt werden. Unter diesen Umständen erscheint die »Präponderanz«-These (mitsamt den darauf aufgebauten, einseitig-perspektivischen Schrankenkonstruktionen) von vornherein unbehelflich.

200 Ebd. S. 140 f.

201 Oben Anm. 18. Ausdrücklich gegen die Medienfreiheit dann *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 59 ff.; *Scholz*, AfP 1980, S. 124, und DVBl. 1980, S. 499.

202 Vgl. Kabelkommunikation, S. 102.

203 Vgl. ebd. S. 149 ff., 153. Siehe auch die Auseinandersetzung *Schmitt Glaeser* mit *Jarass*, AöR 105 (1980), S. 320 ff.

b) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Lesart der Fernsehurteile sowie Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV schließen nach *Schmitt Glaeser* »privatrechtliche Programmverantwortung unter dem ›Dach‹ einer öffentlichrechtlichen Rundfunkorganisation« keineswegs aus. Das Mainzer Modell zeige vielmehr exemplarisch, wie Rundfunkfreiheit im Rahmen öffentlich-rechtlicher Trägerschaft gewährleistet werden könne, wenn »die Steuerung des Programminhalts in privater Hand ist«. <sup>204</sup> Der Vertragsentwurf treffe alle Vorkehrungen, die zur Sicherung der Rundfunkfreiheit erforderlich seien; ein entsprechender Koordinationsrundfunk verdiene unter diesem Gesichtspunkt sogar den *Vorrang* vor der bisherigen Organisationsstruktur. <sup>205</sup> Im Hinblick auf das Münchner Pilotprojekt redet *Schmitt Glaeser* darüber hinaus einer »*Simulation der Zukunft*« als »Zukunftssimulation einer wirklichen Normalsituation« das Wort. <sup>206</sup> Zu experimentieren sei auch mit einem *rein* außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Rundfunk in »privatrechtlicher Trägerschaft«. Daß im Fall vollständiger Liberalisierung »die konkrete Gefahr der Monopolisierung und einseitigen Steuerung der Rundfunkdarbietungen tatsächlich besteht« und daß durch die Installierung privatrechtlicher Trägerschaft »die Rundfunkfreiheit insgesamt zunichte gemacht würde«, könne nicht mehr ernsthaft behauptet werden. <sup>207</sup> Immerhin sieht der Autor, auch in Anbetracht von »Fehlstrukturen der Presse«, <sup>208</sup> in dieser Beziehung noch »eine ›Unsicherheit‹ « – woraus sich eine »›Dienstleistungspflicht‹ des Gesetzgebers« für die Privatrundfunkfreiheit ergeben soll, nämlich eine verfassungsrechtliche »Prü-

204 Vgl. ebd. S. 69, 73 f. Diese Beurteilung fußt auf einem ebd. S. 73 ff. angestellten überschlägigen Vergleich des Modellentwurfs mit dem BR-Gesetz. Der Vergleich wird den Eigenarten des Integrationsystems nicht gerecht. Das Ergebnis kann deshalb im folgenden außer Betracht bleiben.

205 Ebd. S. 82, wie szt. bereits *Krause-Ablaß* (Anm. 7). Vorher hatte *Schmitt Glaeser* in einem gravierenden Punkt – Erteilung und Widerruf der Konzession durch die Staatskanzleien der vertragschließenden Länder (Art. 11 Abs. 2 Satz 1, 20 Sätze 3 ff. ME; siehe auch § 12 Abs. 3 Satz 1 RefE, etwas anders jetzt § 14 RegE) – Bedenken geäußert und die Verlagerung dieser Kompetenzen auf die Rundfunkversammlung für geboten erklärt, ebd. S. 80. – Der Ausdruck »Koordinationsrundfunk« kommt in der Arbeit nur am Rande vor, S. 211, 213. Der Sache nach wird gelegentlich zwischen denjenigen binnenpluralistischen Elementen, die ein Koordinationssystem schon als solches enthalten würde, und etwaigen zusätzlichen, den Anteil jedes Veranstalters je für sich betreffenden binnenpluralistischen Elementen unterschieden. Letztere Ebene findet das besondere Interesse *Schmitt Glaesers*, und zwar auch unabhängig davon, ob oberhalb von ihr noch eine Koordinations-ebene vorhanden ist oder nicht. Siehe sogleich.

206 Ebd. S. 209, 214.

207 Vgl. ebd. S. 162. Derartige, tunlichst eng gefaßte Vorbehalte sollen die Grenze markieren, jenseits derer ein »Leerlaufen« privater Rundfunkgründungs- und -betriebsfreiheit (ohne binnenpluralistische Elemente i. S. von BVerfGE 12, S. 262 f.) akzeptabel erscheine. Es geht dabei um die Vereinbarkeit des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Letzteres Grundrecht sowie das der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sollen in die Richtung einer »privatwirtschaftlichen Öffnung des ›Rundfunk-Marktes‹ « »ziehen«, ebd. S. 175. Verwandt *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 75 ff., 108.

208 Ebd. S. 126 Anm. 279.

fungspflicht«, der ein Anspruch auf Zulassung zu dem Modellversuch korrespondiere. Es sei angebracht, »im Experiment *alles zu wagen, was man befürchtet*«. <sup>209</sup>

Das läßt den Leser aufschrecken, zumal in Verbindung mit weiter begehrenden Überlegungen über die »*weichenstellende Funktion*« der Pilotprojekte. <sup>210</sup> Einerseits wird von *Ergebnisoffenheit* ausgegangen, soweit die *Wiederabschaffung* eines versuchsweise eingeführten Privatrundfunks in Frage steht. <sup>211</sup> Andererseits ist von Vorentscheidungen für die Zukunft die Rede, »die sich im wesentlichen nicht mehr werden korrigieren lassen.« <sup>212</sup> Letztere Einschätzung dominiert, soweit es sich um die *Nichteinführung* von Privatrundfunk handelt. Daraufhin wird vor einem gewissen rechtlichen und tatsächlichen Endgültigkeitscharakter einer *Ausschlußentscheidung* schon im Versuchsstadium gewarnt. Daß entsprechendes auch für die *Einbeziehung* einer rein privatwirtschaftlichen Rundfunkstruktur in den Versuch gelten könnte, wird nicht erörtert. *Kaiser* u. a. indes stellen auch Überlegungen über »*Experimentalschäden*« und irreversible Wirkungen solcher Einbeziehungsentscheidungen an: »möglichlicherweise läßt sich das gesamte Feldexperiment nicht mehr abschließen, sondern nur noch in einen – teilweise geregelten – Innovationsprozeß überführen.« <sup>213</sup> Auch letzteres mag noch ein Euphemismus sein. Es könnte auch eine Weichenstellung in Richtung auf den »Dammbruch« zustandekommen. <sup>214</sup> So wird denn auch gegenwärtig bis in die Parlamente hinein allenthalben darüber nachgedacht, ob sich die erwünschte negative *Ergebnisoffenheit* überhaupt sicherstellen lasse. <sup>215</sup> Eine Versuchsordnung wird auch den Umstand berücksichtigen müssen, daß die Chance einer späteren Rückkehr zum bisherigen Strukturmonopol *notwendig* zweifelhaft oder unwahrscheinlich bleibt.

Außerdem wird in dem Gutachten noch gesagt, bezüglich der Meinungspluralität seien im Modellversuch »nicht die gleichen hohen Anforderungen . . . wie in der Normallage« zu stellen. Es wird zu bedenken gegeben, daß »jeder Beteiligte sehr wohl weiß, daß auch über »seine Zukunft« als Rundfunkunternehmer entschieden werden soll und sich daher gerade auch im Hinblick auf die Ausgewogenheit des

209 Vgl. ebd. S. 160 ff., 175, 204 ff., 219. Das Zitat an letzterer Stelle (»alles zu wagen . . .«) wird dem KtK-Folgegutachten entnommen: *Kaiser* u. a., Kabelkommunikation, S. 99. Statt eines eindeutigen materiellrechtlichen Befunds (Verfassungswidrigkeit des Vorbehalts »öffentlich-rechtlicher Trägerschaft« in der fraglichen Hinsicht, Anm. 207) findet sich in dem Gutachten eine eigenartige, ins Prozedurale gewendete vorläufige Auskunft. Ähnlich über Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV *Scholz*, DVBl. 1980, S. 499; *Starck*, NJW 1980, S. 1360 f., und JZ 1980, S. 437. Siehe auch *Häberle*, Bay-VBl. 1980, S. 384. Dieses Konzept könnte auch im Fall des südwestdeutschen Pilotprojekts einschlägig werden. Im folg. wird es vorab um die *inhaltliche* Seite der hier begegnenden Vorstellung von einer gleichsam latenten, experimentell zu klärenden Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses einer rein außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Rundfunkstruktur gehen. Wenn sich die entsprechenden Prämissen als unhaltbar erweisen, erübrigt sich alles weitere. Siehe Anm. 242 und VIII 1 a.

210 Vgl. ebd. S. 36 f., 195, 209 ff., nicht ohne Widersprüchlichkeiten. Siehe *Stammler*, RuF 1980, S. 133.

211 Kabelkommunikation, S. 209.

212 Ebd. S. 37.

213 A.a.O. (Anm. 209), S. 96.

214 Vgl. *Kaiser* u. a., ebd. S. 98. Über »*dolus eventualis*« insoweit *Schwarzkopf*, in: Vielfalt und Wettbewerb (Anm. 178), S. 36.

215 Statt aller *V. Hauff*, in: Telekommunikation für den Menschen (Anm. 150), S. 1 (11).

Programms besondere Mühe geben wird«.<sup>216</sup> Eine jeweils programminterne »Ausgewogenheit« soll nach *Schmitt Glaeser* rechtsförmlich nicht verfügt werden.<sup>217</sup> Sie wäre mit dem Ziel des Experiments, so wie er es sieht, auch kaum vereinbar. Gleichwohl wird an der zitierten Stelle etwas derartiges in Aussicht gestellt. Das wäre allerdings eine »Ausgewogenheit«, welche in das Belieben des Veranstalters fallen und zudem modellmäßig inkonsequent erscheinen müßte. Es wäre z. B. auch mit einstweiligem »Wohlverhalten« im Sinn eines Tarnungseffekts zu rechnen. Darauf läßt sich ein Gefährlichkeitstest nicht aufbauen. Eine einigermaßen plausible Gefahrenprognose läßt sich daraus nicht gewinnen.<sup>218</sup> Wir sollten stattdessen von vornherein etwas mehr über das wahre Gesicht potentieller Anbieterschaften in Erfahrung bringen.

c) Um so dringender das Bedürfnis, nun erst einmal genaueren Aufschluß über jene riskante »Normallage« zu gewinnen. Die »Sondersituation« hat sich nach *Schmitt Glaeser* seit 1961 »verändert«,<sup>219</sup> die »Normalsituation« soll aber wohl noch nicht fraglos möglich sein. Wie würde der »natürliche« Rundfunkordnungsrahmen aussehen? Dazu wird zunächst vermerkt, daß »dem Gedanken der Vielfalt durch Vielzahl das liberale ökonomische Prinzip des »offenen Marktes« zugrundeliegt«,<sup>220</sup> Mit dem »Ersatzmodell« kontrastiert – es gilt ja als ständisch bzw. parteienstaatlich »geschlossen« –, nimmt sich dies auf den ersten Blick wieder vorteilhaft aus.

aa) Näherhin wird als »Normalsituation« zuerst wieder eine Situation von der Art in Betracht gezogen, daß »jedermann potentieller Herausgeber von Programmen sein kann«.<sup>221</sup> Ein solcher »Jedermann-Rundfunk« mag nach *Schmitt Glaeser* erstrebenswert sein. Zur Voraussetzung für die Verfassungswidrigkeit des bisherigen Strukturmonopols gemacht, wäre dies seiner Meinung nach jedoch »ganz offensichtlich überzogen«: »Auf diese Weise könnte man das Grundrecht der

216 Kabelkommunikation, S. 213.

217 Ebd. S. 215.

218 In diesem Sinn bezüglich des Mainzer Referentenentwurfs zutreffend *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 34, 36.

219 Kabelkommunikation, S. 136.

220 Ebd. S. 154 f. Ökonomischer und »Meinungsmarkt« werden dort funktionell ineingesetzt (Anm. 192), wobei ersterem eine Art Hilfsfunktion zugunsten effektiver Rückkoppelung der »öffentlichen Meinung« an private Meinungen zuerkannt wird. Es fragt sich nun, wessen Privatmeinungen dafür in Betracht kommen.

221 Vgl. ebd. S. 119, zu BVerwGE 39, S. 164 f., wo eine Jedermannschance im *Pressewesen* wahrgenommen wird; dabei werden allerdings »Vereinszeitschriften, Flugblätter, Traktätchen und dergleichen« irrtümlicherweise ohne Unterscheidung nach den jeweiligen Reichweiten und relevanten Märkten einbezogen. – Mit obiger Fassung würde immerhin auf das *faktische* Können abgehoben werden. So auch etwa *R. Herzog*, in: Th. Maunz u. a., Grundgesetz, (hier:) 1968, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rdnr. 231. Wirkliches *Tun* (Anm. 170) wäre jedoch unerheblich, d. h. die Zahl der dem Publikum zugänglichen Quellen würde kontingent bleiben. *Schmitt Glaeser* unterscheidet diese beiden Versionen nicht voneinander. Schon die erstere dünkt ihm zu weit gefaßt, siehe sogleich.

Rundfunkfreiheit durch übermäßige Akzentuierung seiner individuellen Komponente gerade als Grundrecht strangulieren.<sup>222</sup> Unversehens also nun eine *Warnung* vor privatisierender »Präponderanz«. Sie *zuendezudenken*, heißt denn auch in der Tat: sie *ad absurdum zu führen*. Die im Prinzip längst vorhandene und als solche verfassungsgebote Alternative, nämlich der »Rundfunk für alle« (mit seiner variablen, weiterer Ausdifferenzierung fähigen und bedürftigen »Allgemeinbezogenheit«, seiner Treuhandstellung, seiner Autonomie) – sie wird nicht erwähnt. Diese Lösung des Jedermannsproblems hat sich *Schmitt Glaeser* schon durch seine Fehldiagnose des Integrationssystems verbaut.<sup>223</sup> Stattdessen der Schritt vom »Gesamtprogramm« zum ökonomischen bzw. Tendenzwettbewerb, von der (modellmäßig unbegrenzten internen, vermittelten) *Meinungsvielfalt* zur (mehr oder minder eng begrenzten externen, instrumentellen) *Medienvielfalt*; ein *Wechsel des Paradigmas*, der fast unmerklich vor sich geht und in seiner Tragweite unterschätzt wird, in Wahrheit ein *Rückschritt*. Darin liegt der entscheidende Fehler. Von da aus verschieben sich die Gewichte; auch die verfassungsrechtliche Explikation gerät insgesamt aus dem Gleichgewicht und verzerrt sich.

Bei *Schmitt Glaeser* fehlt es an Verständnis für Integration als *Vermittlung*. Die Vorstellung vom Journalisten als dem Vermittlungsexperten, von einer entsprechenden in der Anstalt angesammelten professionellen Substanz usw. bleibt der Abhandlung durchgängig fremd. Diese Errungenschaften werden denn auch ohne viel Aufhebens beiseitegeschoben. An einer Stelle werden Überlegungen von *Jarass* über einen »Grundsatz der »offenen Kommunikationsverfassung« als »Pendant zur inhaltlichen Offenheit der Medienfreiheit« berührt.<sup>224</sup> Auch *Jarass* schwenkt jedoch in jenen Passagen überraschenderweise von dem binnen- zu einem außenpluralistischen Schema um und relativiert die – von ihm zunächst wahrgenommene – strukturelle Überlegenheit der unabhängigen Vermittlungsinstanz: *Neben* ihr seien tunlichst weitere Strukturtypen einzusetzen. *Jarass* scheint das friedliche Bild einer »polystruktural verfaßten Kommunikationsordnung« im Sinn »publizistischer Gewaltenteilung« vor Augen zu haben.<sup>225</sup> Andere Autoren wollen mittlerweile auch auf eine *Konkurrenz der Sy-*

222 Kabelkommunikation, S. 119 (»Alles oder Nichts«), näher ebd. S. 147 ff.

223 Den »Allgemeinheits-«Charakter des Integrationsrundfunks sieht *Schmitt Glaeser* nicht im vorhin angedeuteten Sinn dachartig-dialektisch. Er faßt das Verhältnis von Massen- und Individualkommunikation eher nur quantitativisch. Vgl. ebd. S. 51 f., 185 ff. Das hat zur Folge, daß die jetzt – auch in Gestalt neuer Dienste – anstehenden vermehrten Ausdifferenzierungen ihm zufolge in verhältnismäßig großem Umfang bereits den verfassungsrechtlichen *Rundfunkbegriff* sprengen. Diese Telekommunikationsformen werden dem Bereich der Pressefreiheit bzw. der allg. Meinungsfreiheit zugeschlagen. Die »neuen Medien« sollen eine »Affinität zum Privaten« haben, ebd. S. 185. Gerade im privaten und privatwirtschaftlichen Milieu werde »der »Empfänger« . . . vom passiven Konsumenten zum Mitgestalter »seines« Programms«, ebd. S. 199. Dieses Milieu soll auch in den Rundfunk Eingang finden und sich in den Pilotprojekten mit dem Rundfunksektor eng verbinden, vgl. ebd. S. 218 ff. Dies generalisiert in gefälliger Form *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 30 ff.

224 Ebd. S. 115; *Jarass*, Die Freiheit der Massenmedien, S. 247 ff.

225 Vgl. dort S. 248.

steme innerhalb des Rundfunkwesens hinaus.<sup>226</sup> Etwas in dieser Richtung ist auch in den Gedankengängen *Schmitt Glaesers* angelegt und steht ihrer Schlüssigkeit zusätzlich entgegen.

bb) In Sachen der Meinungsvielfalt z. B. kommt es in dem Gutachten nun zu einer bedenklichen Rückzugsbewegung. Das formale Vielfaltkalkül zeitigt bei *Schmitt Glaeser* als nächstes die Frage, ob die Zahl der »relevanten Gruppen« in bisherigen Kontrollgremien als Kriterium der »Normalsituation« maßgeblich sei. Es seien etwa *zehn bis fünfundzwanzig* Gruppen, die dann – im Zuge jener Aufgliederung, Parzellierung, Inbesitznahme, die nach Ansicht der oben zitierten Autoren für den Fall der Überwindung der »Sondersituation« in den Fernsehurteilen angelegt ist – in den Genuß einer Tendenzrundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht kommen müßten.<sup>227</sup>

cc) Aber auch derartige zahlenmäßige Richtwerte scheinen dem Autor zu hoch angesetzt. Demgegenüber wird dem Bundesverfassungsgericht wieder kurzerhand die »Normalsituation«<sup>228</sup> im *Pressewesen* als zugrunde gelegte Bezugsgröße zugeschrieben, wobei die Gruppenebene konsequenterweise erneut überschritten und die »Relevanz-« und »Ausgewogenheits-«Problematik hintangesetzt wird: Entscheidend sei, »ob es genügend Bürger und Bürgergruppen gibt, die von dem Grundrecht Gebrauch machen (können), genügend in dem Sinne, daß der Rundfunk nicht einer oder zu wenigen Gruppen ausgeliefert wird«.<sup>229</sup>

In letzterer Wendung bezeugt sich das ganze Elend des »Auslieferens« (Instrumentalisierens). Den Ausgangspunkt bildet BVerfGE 12, S. 262: »daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird«. Darin kommt die Unsicherheit des Gerichts in dem entscheidenden Punkt (Autonomie) besonders deutlich zum Ausdruck. Richtig betont, müßte der Satz dahin gehen, daß dieses Medium weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe *ausgeliefert* werden darf. Es darf auch nicht mehreren Gruppen zugleich (anteilig oder gemeinsam) oder Verlegern oder Journalisten *ausgeliefert* werden. Es darf *niemandem* ausgeliefert werden. Das gilt auf die Dauer, unabhängig vom jeweiligen Stand der medientechnischen Möglichkeiten, von Art und Anzahl der Veranstalter-Prätendenten usw. In dieser Richtung denn auch deutlicher BVerfGE 31, S. 325, wonach der Rundfunk »wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann«.<sup>230</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat in dieser Richtung in BVerwGE 39, S. 163 ff., deutlichere Akzente gesetzt. Es wußte allerdings den »Rundfunk für alle« ebensowenig auf den Begriff zu bringen wie das Bundesverfassungsgericht. Vielmehr ließ es sich auf ein außenplura-

226 Dazu unten dd sowie VI 2.

227 Vgl. Kabelkommunikation, S. 120, im Anschluß an BVerwGE 39, S. 165 (»wenigstens«).

228 Kabelkommunikation, S. 123. Hervorhebung von mir. *Schmitt Glaeser* sieht dabei realistischerweise von einer »Jedermannspresse« als Bezugsgröße (Anm. 221) ab.

229 Ebd. S. 120, unter Berufung auf *Kull*, AfP 1977, S. 254.

230 Vgl. *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit, S. 34 ff., auch zum folgenden.

listisches Schema ein und dachte zunächst an einen »Rundfunk *durch* alle«, Von dieser Bestimmung dessen, was als »Normalsituation« zu gelten habe, ließ es dann jedoch wieder ab. Den Einschnitt, der in dem Schritt vom »Rundfunk für/durch alle« zum Rundfunk *durch einige wenige* liegt, scheint dieses Gericht als mißlich empfunden zu haben. Es wußte seine Vorbehalte aber noch nicht ins Prinzipielle zu wenden. So mußte es sich denn auf das Gruppenrundfunkkonzept einlassen und auf dessen Boden zugleich in einen Disput über Mindestzahlen eintreten. Damit kam das Gericht im übrigen auch schon jenen entgegen, die auch das Gruppenkonzept aufbrechen und *nur* über Zahlen reden möchten. Ob nun *sechs bis zehn* (so die im Berliner Streitfall als möglich unterstellte Zahl) oder *zehn bis fünfundzwanzig* – solche Zahlen werden immer »gegriffen« und angreifbar sein.

Eine Beschränkung des Modellversuchs auf »Unternehmen, die von relevanten gesellschaftlichen Gruppen getragen werden«, wäre nach *Schmitt Glaeser* unzulässig; einzubeziehen seien »auch einzelne Unternehmen ohne gesellschaftliche Relevanz, ebenso Presseunternehmen«. <sup>231</sup> Mit dem »Gebot der ›Ausgewogenheit‹ der Programme einzelner (privater) Rundfunkunternehmen« könne man nicht operieren, »weil ja im Versuchswege erprobt werden soll, ob sich die Ausgewogenheit des ›Gesamtprogrammes‹ gerade durch eine Vielzahl verschiedener eigenprofilierter, u. U. auch extremer Veranstaltungsträger bilden läßt, so eben wie im Bereich der Pressemedien auch«. <sup>232</sup> Für »Sonder-« bzw. »Normalsituation« komme es mithin lediglich auf das Fehlen bzw. (potentielle?) Vorhandensein einer so beschaffenen »natürlichen Meinungskonkurrenz« an, also einer presseähnlichen »äußeren« Konkurrenzsituation«. <sup>233</sup> Es handele sich um die Frage, ob »die Vielfalt der Rundfunkunternehmen so groß bzw. ausreichend – vergleichbar der Situation im Pressewesen – sein wird, daß eine echte ›äußere‹ Konkurrenzsituation hergestellt ist, die das . . . Oligopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit dem Ersatzmodell der pluralistischen Binnenstruktur überflüssig und möglicherweise verfassungswidrig werden läßt«. <sup>234</sup> Die Problematik beginne auch im Fall der Einführung eines Privatrundfunkwesens »erst in dem Moment, in dem sich ›Konzentrationen‹ bzw. einseitig gesteuerte Meinungsmonopole herausbilden, die

231 Kabelkommunikation, S. 214, nach *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 81 ff. Damit tritt neben »Bürgern und Bürgergruppen« wieder jene dritte Kategorie in Erscheinung. Presseverleger wären hier nicht nur in ihrem Jedermannsgrundrecht nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG involviert.

232 Ebd. S. 215. Dazu oben bei Anm. 216 ff. Auch eine rechtsverbindliche höherstufige »Ausgewogenheit des Gesamtprogramms« i. S. des Art. 14 ME (jetzt auch § 16 RefE und § 18 RegE) wird von *Schmitt Glaeser* wohl nicht intendiert. Dies würde ein Koordinationssystem voraussetzen. Im Pressebereich (dessen Vielfaltstandard versuchsweise übernommen werden soll) gibt es ein solches Bezugssystem aber eben *nicht* (Anm. 161).

233 Vgl. ebd., S. 120, 123.

234 Ebd. S. 148. Dazu wird angemerkt, es gehe lediglich um die Verfassungswidrigkeit der »Monopolisierung eines bestimmten Struktursystems«. Angestrebt wird eine »Ergänzung« der bisherigen Anstalten, ebd. S. 139 f. (was Systemkonkurrenz implizieren würde, siehe sogleich).

eine verfassungsrechtlich gebotene Ausgewogenheit der Rundfunkdarbietungen insgesamt beeinträchtigen bzw. unmöglich machen«. <sup>235</sup>

dd) Es ergibt sich der Eindruck: Ein so gearteter »machtverteiler Wettbewerben« <sup>236</sup> würde zahlreiche strukturelle Merkwürdigkeiten aufweisen. Er würde wohl nur einige wenige (mindestens *zwei*) ökonomisch-publizistisch voneinander unabhängige Anbieter voraussetzen. Er könnte in presseähnlicher Weise labil, z. B. von unauffälliger Schrumpfung der Bandbreite, von einem Überhandnehmen bloßer Oberflächendifferenzierungen usw. bedroht sein. Im Fall von Werbungsfinanzierung würde u. U. die »Spirale der Programmverflachung« in Gang kommen. Im übrigen wird nicht einmal deutlich, ob ein Wettbewerb unter Privaten überhaupt möglich sein *müßte*. Soll es wirklich nur auf das zahlenmäßig »ausreichende«, »genügende« rechtliche und faktische *Können* ankommen, nicht aber auch auf das wirkliche *Tun*? Dann müßte der erste tatsächlich auftretende Interessent zugelassen werden und freie Bahn haben, auch wenn er der *einzig*e sein und bleiben würde.

Das illustriert die ganze Spannweite des Unterschieds: Dort der Integrationsrundfunk mit seiner tendenziell unbegrenzten, nötigenfalls auch in eigener Initiative über die jeweilige äußere Empirie hinaus zu erweiternden, d. h. »unendlichen« Zahl möglicher Informanten bzw. Aussagen (dabei niemandem »ausgeliefert«) – hier die privatwirtschaftliche Rundfunkstruktur mit im Grenzfall vielleicht nur noch *einem* Anbieter (ihm »ausgeliefert«, ohne den Treuhandbezug, also als Medium gleichsam subjektlos). Letzteres wäre eine Alleinstellung. Es versteht sich, daß dies auch in der Sicht seiner Fürsprecher nicht die »Normal-« bzw. »Idealsituation« des Rundfunkmarkts wäre. In den bisher entwickelten Grundsätzen für Rekrutierung und Auswahl der Bewerber finden sich auch entsprechende pragmatische Vorbehalte. <sup>237</sup> Nichtsdestoweniger hat es den Anschein, als sei die Verlegerseite über die gegenwärtig diskutierten Zusammenschlüsse an lediglich *einem* (tendenziell überregionalen) neuen Programm interessiert; woraufhin die *pressespezifische* Konkurrenzdoktrin insgesamt *ins Leere gehen* würde. <sup>238</sup>

235 Ebd. S. 121. Hier begegnet wohl eine weitere »Ausgewogenheits-«Version. Als höherstufige Bezugseinheit wird dabei anscheinend ein Inbegriff vorausgesetzt, welcher auch die jetzigen sowie etwaige neue Programme der bisherigen Anstalten mitumfassen würde. Auch dafür würde aber ein Bezugssystem fehlen.

236 Vgl. ebd. S. 176. Zum modelltheoretischen Hintergrund zuletzt *Lange*, MP 1979, S. 582 ff. m. w. N.; *ders.* MP 1980, S. 133 ff.

237 Vgl. *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 81 ff.; *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 213 ff. u. ö.

238 Verleger und Unionspolitiker verweisen gern auf das *britische* Modell. Etwa *G. Bucertius*, Die Zeit Nr. 48 vom 23. 11. 1979, S. 9. Im Mainzer Landtag *Schreckenberger*, Plenarprot. 9/21, S. 1057, wo auch ein entsprechender Konkurrenzgedanke deutlich hervortritt. Die Systemkonkurrenz ITV-BBC entspricht keineswegs dem oben wiedergegebenen Marktmodell *Schmitt Glaesers*, dieses weist vielmehr in erster Linie *US-Affinitäten* auf; siehe *Kiefer*, MP 1979, S. 674. Zum britischen Modell näher *Kleinsteuber*, Fernsehen und Geschäft, S. 167 ff.; *Kiefer*, MP 1979, S. 1 ff.; *A. Lincoln*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 125 ff.; *W. Tinnefeldt*, RuF 1979, S. 264 ff.; *K.-G. v. Hase*, in: Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik (Anm. 99), S. 13 ff., auch in: *ders.*, Stellungnahmen zur Medienpolitik, S. 63 ff.; *J. Heyn/H.-J. Weiss*, MP 1980,

Zur Entlastung wird zusätzlich auch auf *die jetzigen Anstalten* verwiesen.<sup>239</sup> Das ist eine nicht überzeugende Hilfsargumentation. Wer dabei wen »ergänzen« bzw. substituieren würde, bleibt ungewiß. Die jetzigen »Gesamtprogramme« würden danach mit Darbietungen konkurrieren, welche weder gegenständlich noch meinungsmäßig »Gesamtprogramme« im jetzigen Rechtssinn wären. Wir erfahren beispielsweise etwas über »kostengünstige Teilprogramme« als »gute Ergänzung zu den Universalprogrammen der bestehenden Rundfunkanstalten im Sinne einer zusätzlichen Pluralität der Meinungen«.<sup>240</sup> Daß dabei zwei durchaus verschiedene, *inkompatible* Vielfaltstrukturen im Spiel wären, bleibt jedoch ungesagt. Ob aus einer *derartigen* Konkurrenz Vergrößerungen der Gesamtbandbreiten hervorgehen würden, erscheint nach dem derzeitigen Forschungs- und Diskussionsstand zweifelhaft. Um so mehr gilt entsprechendes bezüglich der Informationsqualität. Die heutige Diskussion über *journalistischen* (Qualitäts-)Wettbewerb wird von *Schmitt Glaeser* umgangen. Die Qualitätsrisiken von Werbungsfinanzierung werden in vordergründiger Weise bezweifelt.<sup>241</sup>

d) Nach alledem drängt sich wieder die Annahme auf: *Es ist nicht der Rundfunk, sondern die Presse, die sich in einer »Sondersituation« befindet.* Wozu also eine »Simulation« dahingehend, daß nun auch noch der Rundfunk dieser prekären Situation ausgesetzt werden würde? Die Vielfaltanforderungen sollen sogar versuchsweise noch unter das presseübliche Limit herabgesetzt werden können.

S. 145 ff. Ferner die beschönigende Darstellung in »Report« Baden-Baden vom 21. 8. 1979, O-Manuskript (*R. Reck*) in KuR Nr. 67/68 vom 29. 8. 1979, S. 1 ff.; kritisch *Hendrik Schmidt*, ebd. S. 1 ff.; Zustimmung und Lob für den Autor jedoch bei *A. Springer*, ebd. S. 23, und *Chr. Schwarz-Schilling*, KuR Nr. 69 vom 5. 9. 1979, S. 18 f. Über Einsparungszwänge bei der BBC *K.-R. Metze*, Medium 1980, Heft 8, S. 28 f.; *Hendrik Schmidt*, KuR Nr. 33/34 vom 30. 4. 1980, S. 1 ff.; *Vöth*, FuR 1980, S. 461. Zuletzt *A. Dix*, RuF 1980, S. 361 ff. Zum britischen Kabelfernsehen *R. McCron*, in: Kabelkommunikation (Anm. 3), S. 59 ff.; *M. Schacht*, RuF 1978, S. 295 ff.; *ders.*, Medien 1980, Heft 5-6, S. 96 ff.; *J. Heyn*, Partizipation und Lokalkommunikation in Großbritannien, 1979; *ders.*, MP 1980, S. 719 ff. Weitere Angaben in: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1980/81, S. F 32 ff.

239 Über eine »im Integrationsrundfunk angelegte Absicherung der Meinungspluralität« *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 139, ähnlich ebd. S. 213 f. Ferner ebd. S. 127 f., 208. Der Autor nimmt auch ausdrücklich auf *Herrmanns* Lehre von der »Grundversorgung« (unten VI 1 c) Bezug, ebd. S. 101, 131. Ähnlich *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 94 f.

240 *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 139, 121. Siehe auch *Papier*, Der Staat 1979, S. 437 f.

241 Vgl. Kabelkommunikation, S. 131 f., zu BVerwGE 39, S. 167. Im Anschluß an *Rudolf*, NJW 1972, S. 1293, weist *Schmitt Glaeser* u. a. auf den Umstand hin, daß *partielle* Werbungsfinanzierung auch bei den bestehenden Anstalten gang und gäbe ist. Hier gibt es jedoch Kautelen, wie sie in einem Marktgrundfunk schwerlich durchsetzbar wären. Nichtsdestoweniger ist die Frage der Vereinbarkeit solcher Teilfinanzierung mit dem Programmauftrag kontrovers. Etwa: Der tägliche Sündenfall, hrsg. von der Evang. Konferenz für Kommunikation, 1972; *A.-L. Heygster/E. Maseberg* (Hrsg.), Werbung im Fernsehen (Fernseh-Kritik, Bd. VIII), 1975. Dazu unten VII 1 a cc.

Die »Beweislast«<sup>242</sup> dafür, daß dergleichen sachgerecht und verfassungsrechtlich veranlaßt wäre und daß daraus nicht stattdessen ein Vernichtungsexperiment an der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit werden würde – sie liegt bei denjenigen, die den Umschwung erstreben. Der Beweis ist bisher nicht geführt worden. Vielmehr entschleiert sich in den Darlegungen *Schmitt Glaesers* eine Marktstruktur, welche medienfremd und als Rundfunkstruktur auch verfassungsfremd wäre. Modellversuche mögen angezeigt sein. Sie müßten jedoch u. a. die Frage zum Thema haben, wie sich eine solche Zukunft *vermeiden* läßt.

In dem *Endstadium*, das *Schmitt Glaeser* als »wirkliche Normalsituation« bezeichnet, würden sich diejenigen Bürger, die das Publikum mit einer Information, einer Argumentation, Analyse, Kritik, einer politischen Meinung, einer Gesamtperspektive bekanntmachen oder in sonstiger Weise aktiv an der rundfunkvermittelten Massenkommunikation teilnehmen wollten, in einer neuartigen Lage befinden; desgleichen die Zuhörer und Zuschauer und nicht zuletzt auch die Journalisten. Sie alle würden sich auf einen »Meinungsmarkt« verwiesen sehen, welcher mit dem Forumsmodell bisheriger Art nicht mehr viel gemeinsam hätte. Diejenigen, die sich selbst als Veranstalter betätigen wollten, hätten nach den derzeit gängigen Einschätzungen mit einer Marktzutrittsschwelle zu rechnen, die verhältnismäßig hoch liegen würde. Im Zuge der (versuchten) Presserechtsreform sind mit Konzepten eines partiellen Binnenpluralismus Erfahrungen gesammelt worden, die zu erheblicher Skepsis Anlaß geben. Innere Pressefreiheit als publizistische Vermittlungsfreiheit einfachgesetzlich zu installieren, ist mißlungen. Würde sich dies in einem Markttrudfunk wiederholen und würden dort presseähnliche Kommerzialisierungsgrade, Konzentrationswerte usw. erreicht werden, dann wäre es um die Kommunikationsfreiheiten schlecht bestellt. Das Publikum wäre auf eine weitgehend eindimensionale, privatökonomisch vermittelte Bedürfnisartikulation beschränkt. Es wäre in eine »Mündigkeit« entlassen, die den Eigengesetzlichkeiten und Fügungen solcher Märkte in presseähnlicher Weise ausgesetzt wäre. Jene vorhin erörterte, medienökonomisch und medienrechtlich fürs erste noch abgesicherte unabhängige journalistische Instanz würde es dort nicht mehr geben, die Außenorientierung und die damit einhergehende Selbstrestriktion des Veranstalters wären nicht mehr gewährleistet. Auch die gegenwärtig sich verstärkenden Bestrebungen, zu mehr »Bürgernähe« und Bürgerbeteiligung zu gelangen,

242 Vgl. *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 101. Das Gutachten bezweckt insgesamt einen gewissen Vermutungseffekt dahingehend, »daß der »Spieß« nunmehr »umgedreht« ist«, ebd. S. 210. Davon kann jedoch nicht die Rede sein. Demzufolge erübrigt sich auch eine eingehendere Behandlung der These von der gesetzgeberischen »Dienstleistungspflicht«, oben bei Anm. 209. Die dortigen Herleitungen sind unhaltbar.

würden im Rahmen einer derartigen Marktstruktur kaum zum Zuge kommen; sie scheinen eine andere Formtypik vorauszusetzen.<sup>243</sup> »Private Struktur macht frei« – diese Behauptung erscheint nicht plausibel.

#### V. *Das Pressemodell als Vergleichsmodell: Pressekonzentration und innere Pressefreiheit*

In dem bisher Referierten ist uns immer wieder das derzeitige Pressemodell als Parameter begegnet, nämlich als Ausprägung der »Normalsituation«, als Erscheinungsform einer »natürlichen« Medienstruktur. Es soll bei der Erprobung und Einführung »neuer Medien« als Richtpunkt dienen. In der Lehre vom eingeführten Rundfunkmodell als »Ersatzmodell« ist im übrigen ein Veränderungspotential angelegt, dem auf längere Sicht der Integrationsrundfunk insgesamt, d. h. auch die bestehenden Anstalten zum Opfer fallen könnten. Unter diesen Umständen wird man gut daran tun, auch den presserechtlichen status quo und die presserechtspolitische Vorgeschichte einmal etwas genauer ins Auge zu fassen und in die Diskussion einzubeziehen.

243 Über »kleine Kommunikationskreise« U. Pätzold, RuF 1979, S. 428 (438 ff.). Zum eingeführten Modell insoweit oben Anm. 96. Siehe auch C. Eurich, Medien 1977, Heft 1, S. 107 ff.; ders., Medium 1979, Heft 9, S. 18 ff., 21 ff.; ders., Kommunikative Partizipation, S. 268 ff. Eurich denkt an Beteiligungsformen, welche auf dem Boden des jetzigen Rundfunks nicht zu verwirklichen wären. Er spricht sich im übrigen nun auch gegen die Pilotprojekte aus. Zuletzt ders., Medium 1980, Heft 7, S. 6 ff.; ders., Das verkabelte Leben, 1980, S. 136 ff.

Im Hinblick auf das Projekt (Mannheim-)Ludwigshafen hat kürzlich eine Debatte über Struktur und Anbindung *offener Kanäle* eingesetzt. Vgl. die von einer Expertengruppe (Chr. Longolius u. a.) im August 1979 vorgelegten »Regeln für den Offenen Kanal«, FK Nr. 37 vom 12. 9. 1979, S. D 1 ff., dazu ebd. S. 1 ff.; auch in KuR Nr. 71 vom 12. 9. 1979, S. 1 ff., und in: Fernsehen in Deutschland IV. Offener Kanal: Eröffnung der Diskussion, zusammengestellt von Chr. Longolius, 1980, S. 23 ff. Dort auch weitere Stellungnahmen, desgleichen in: SFB, Bürger machen Fernsehen. Erfahrungen mit einem Experiment, 1980. Zur Problemlage auch H. Horst/E. Lottmann, Medium 1979, Heft 11, S. 14 ff.; H. Kellner, KuR Nr. 10 vom 7. 2. 1979, S. 1 ff. Über US-Erfahrungen dies., MP 1978, S. 91 ff. Im übrigen wird häufig auf die Randständigkeit und Exponiertheit offener Kanäle und auf deren Feigenblattcharakter im Rahmen kommerzieller Rundfunksysteme hingewiesen. Vgl. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit, S. 38; ders., RuF 1979, S. 158; Kleinstenber, ebd. S. 270 (274 ff.).

## 1. Presserechtsreform: Entwürfe eines Presserechtsrahmengesetzes und ihr Scheitern

Im privaten Pressewesen hat es bereits um 1970 heftige Auseinandersetzungen über Schritte »zur Sicherung einer freien Presse und der freien, umfassenden Information und Meinungsbildung«<sup>244</sup> gegeben. Als eine Art inneres Korrektiv von Konzentrations- und sonstigen Defiziterscheinungen ist von sozialliberaler Pressereichtspolitik häufig »Ausgewogenheit« innerhalb bestimmter publizistischer Einheiten erstrebt worden.<sup>245</sup> »Ein Mindestmaß an ausgewogener Berichterstattung bei der Verbreitung von Nachrichten« verlangte allen Zeitungen § 5 Abs. 4 des Entwurfs eines Presserechtsrahmengesetzes (Stand: 25. 7. 1974) ab.<sup>246</sup> Dazu für die Verleger *Binkowski*: »Schlechterdings eine verfassungswidrige Vorschrift«.<sup>247</sup> An dem Widerstand von Verlegern und CDU/CSU ist mit diesem Ge-

- 244 So Ziffer I 1 der Beschlüsse der presserechtlichen Abteilung des 49. DJT 1972, in: Verhandlungen des 49. DJT, Bd. II, 1972, S. N 265. Material zu Stand und Entwicklung der Pressekonzentration dann bei *H. H. Diederichs*, Konzentration in den Massenmedien, 1973, S. 49 ff.; *ders.*, MP 1976, S. 200 ff.; *ders.*, MP 1977, S. 267 ff.; *ders.*, MP 1979, S. 265 ff. Von den einschlägigen Arbeiten von *W. J. Schütz* seien diejenigen in MP 1978, S. 225 ff., 292 ff. und MP 1979, S. 600 ff., 638 ff. genannt. Zur Theoriebildung näherhin *M. Knoche*, MP 1978, S. 731 ff., sowie ausf. *ders.*, Einführung in die Pressekonzentrationsforschung, 1978. Ferner *K.-P. Kisker* u. a., Wirtschaftskonjunktur und Pressekonzentration in der Bundesrepublik Dtl., 1979. Aus der entspr. jur. Lit.: *H. Ehmke*, in: *ders.* u. a. (Hrsg.), Festschrift für A. Arndt, 1969, S. 77 ff.; *R. Groß*, DVBl. 1970, S. 337 ff.; *ders.*, DVBl. 1975, S. 236 ff.; *ders.*, DÖV 1976, S. 189 ff.; *ders.*, DVBl. 1979, S. 833 ff.; *M. Kirn*, ZRP 1970, S. 102 ff.; *Dittrich*, Pressekonzentration und Grundgesetz; *W. Kunert*, Pressekonzentration und Verfassungsrecht, 1971; *P. Lerche*, Verfassungsrechtl. Fragen zur Pressekonzentration, 1971; *B. Lange*, Pressefreiheit und Pressekonzentration, 1972; *H.-J. Papier*, Der Staat 1974, S. 399 ff.; *ders.*, Der Staat 1979, S. 422 ff.; *Mestmäcker*, Medienkonzentration; *ders.*, AfP 1978, S. 3 ff. Zur praktischen Umsetzung zuletzt der Medienbericht 1978 der Bundesregierung BT-Drucks. 8/2264 vom 9. 11. 1978, S. 2 ff., und dessen Beratung im Bundestag, Plenarprot. 8/149 vom 27. 4. 1979, S. 11891 ff., etwa Abg. Dr. *Nöbel* (SPD), nach dem die »Konsolidierungs«-Perspektive des Berichts die Realitäten verharmlost, S. 11901 ff.
- 245 Vgl. zuerst *P. Glotz/W. R. Langenbucher*, Der mißachtete Leser, 1969, S. 186. Dazu *Dittrich*, Pressekonzentration, S. 115 ff. (»ultima ratio«); *Kunert*, Pressekonzentration, S. 159 ff.; *Lerche*, Verfassungsrechtl. Fragen, S. 108 ff., eher zögernd. Auf dem Boden des älteren Ansatzes fehlt ein die jeweiligen relevanten Märkte je insgesamt umfassendes Bezugssystem (Anm. 161). Die Zurücknahme des »Ausgewogenheits«-Gebots nach innen wird insoweit als eine Art Hilfslösung erörtert.
- 246 Abgedruckt RdA 1974, S. 303 ff., und bei *W. Hoffmann-Riem/H. Plander*, Rechtsfragen der Pressereform, 1977, S. 213 ff. (hier S. 216). Dort S. 193 ff. Auszüge aus weiteren Entwurfsfassungen. Desgleichen in: *U. Branahl/W. Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute in der Bewährung, 1975, S. 353 ff., dazu ebd. S. 73 ff. und in: Rechtsfragen der Pressereform, S. 21 ff. Weiter *W. Hoffmann-Riem*, in: *K.-D. Funke/E. Theilen* (Hrsg.), Pressefreiheit und Mitbestimmung, 1977, S. 57 ff.; *ders.*, Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe, 1979. Zur verfassungsrechtl. Seite zuletzt *U. Branahl*, Pressefreiheit und redaktionelle Mitbestimmung, 1979. Vorher vor allem *D. Stammeler*, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, 1971, S. 232 ff.
- 247 PuZ B 49 vom 6. 12. 1975, S. 18, parallel zu *Klein*, ebd. S. 14 ff. Skeptisch über binnenpluralistische Ansätze im Presserecht zuletzt *Kaiser* u. a., Kabelkommunikation, S. 154; *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 65 f.; *Scholz*, Pressefreiheit, S. 141 ff., für eine »Rückbesinnung« auf das außenpluralistische Schema. Ähnlich *Papier*, Der Staat 1979, S. 438 f.

setzungsvorhaben fürs erste auch der Versuch gescheitert, zu gesetzlichen Mindestgarantien *innerer Pressefreiheit* zu gelangen.<sup>248</sup> Das Vermittlungs- als Autonomieproblem ist im Presserecht nach wie vor ungelöst.<sup>249</sup> Den Reformversuchen scheint die Annahme zugrunde gelegen zu haben, es sei möglich, im Rahmen des älteren außenpluralistisch-formalen, privatwirtschaftlich fundamentierten Vielfaltprinzips gewisse Vorkehrungen zugunsten einer gesetzlich abgesicherten *partiellen* treuhänderischen Außenorientierung nach rundfunkrechtlichen Vorbildern zu treffen. Die entsprechenden Konzepte einer ersten Annäherung des Presserechts an das bisherige Rundfunkrecht haben sich jedoch als unausgereift und undurchsetzbar erwiesen. Stattdessen ist mittlerweile eine Gegenbewegung in Gang gekommen: Das Mainzer Modell schickt sich an, das Rundfunkrecht versuchsweise dem Presserecht anzunähern. Wie noch zu zeigen sein wird, entsteht in diesem Zusammenhang auch von neuem – nun als rundfunkrechtliches Problem – das Problem partieller »Ausgewogenheit«. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist ein Blick auf die Presserechtsreform und ihr Scheitern lehrreich.

a) Anvisiert wurde etwa eine Vielfalt von Zeitungen, welche auf eine je besondere »*grundsätzliche publizistische Haltung*« eingestimmt sein sollten; sie zu bestimmen, sollte Sache des Verlegers bleiben.<sup>250</sup> Kübler nahm in seinem DJT-Gutachten 1972 hinsichtlich dieser »*Grundsatzkompetenz*« auf die Entwürfe des »Ar-

248 Vgl. schon E. Kull, AfP 1970, S. 906 ff. und in zahlreichen weiteren Beiträgen. Derartige Positionen wurden aufgenommen z. B. von E. Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen, 1969; Kaiser, Presseplanung; Werner Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, 1973; ders., AfP 1974, S. 591 f.; Klein und Scheuner (Anm. 24). Eher moderiert P. Lerche, Verfassungsrechtl. Aspekte der »inneren Pressefreiheit«, 1974; begleitend E. Kull, NJW 1975, S. 815 ff. Eingehend zuletzt Scholz, Pressefreiheit, und dazu H. Bethge, AfP 1980, S. 13 ff. In der anderen presserechtlichen Schule (Anm. 246) wird gern auf gewisse Einseitigkeiten hingewiesen, wie sie in dieser Gutachterliteratur zu bemerken sind. Etwa W. Hoffmann-Riem, PuZ B 49 vom 6. 12. 1975, S. 35 ff.; H. Ziegler, ebd. S. 26 ff.; H. P. Prüm, in: H. Popper/E. Wolny (Hrsg.), Beiträge zum Medienrecht, 1978, S. 60 (134 f.). Dilatorisch Bundesinnenminister Baum vor dem Bundestag, Plenarprot. 8/149, S. 11 893. Danach war die Bundesregierung übereingekommen, in der bis 1980 laufenden Legislaturperiode von der Vorlage eines Entwurfs eines Presserechtsrahmengesetzes abzusehen. Nöbel zufolge wollte nun die SPD-Fraktion den Versuch machen, einen Gesetzentwurf in die Diskussion einzubringen, welcher »Eckdaten setzt, die vom Landesgesetzgeber und den Tarifvertragsparteien ausgefüllt werden können und sollen«, ebd. S. 11 905. Der Berliner SPD-Bundestag 1979 hat die Bundesregierung und die SPD-Bundestagsfraktion aufgefordert, »unbedingt an der Vorlage eines Presserechtsrahmengesetzes festzuhalten und (sc. einen Entwurf) zur Gesetzeskraft zu bringen«, FRep. Nr. 23–24 vom 21. 12. 1979, S. 29, Antrag 261. Siehe auch den gleichfalls angenommenen Antrag 249 betr. innere Presse- und Rundfunkfreiheit, ebd. S. 28.

249 Das bezeugten z. B. die Vorgänge beim »Stern« 1977/78. Vgl. Hendrik Schmidt, Vorwärts Nr. 3 vom 19. 1. 1978, S. 30. Aus dju-Perspektive D. Brumm, Die Feder 1978, Heft 2, S. 2 ff. Neuerdings LAG Hamburg, AfP 1979, S. 420 ff., und dazu W. Dütz, AfP 1980, S. 17 ff. Weiteres Material bei W. R. Langenbacher u. a., Pressekonzentration und Journalistenfreiheit, 1976; E. Noelle-Neumann, Umfragen zur inneren Pressefreiheit, 1977; A. J. Wiesand, Journalisten-Bericht, 1977.

250 So Ziffer V 1 der Beschlüsse des 49. DJT (Anm. 244). Zur bisherigen Rechtslage M. Löffler, AfP 1979, S. 290 ff.

beitskreises Pressefreiheit« Bezug.<sup>251</sup> Dort findet sich folgende Legaldefinition: »Die grundsätzliche publizistische Haltung umfaßt die politische, konfessionelle, weltanschauliche, künstlerische, wissenschaftliche oder andere Zweckbestimmung einschließlich der Festlegung von Grundsatzfragen auf diesen Gebieten.« Nach der Begründung soll es sich dabei um Fragen der »geistigen Zweckbestimmung« handeln, zum Unterschied von Fragen der »Produktgestaltung«. In Fragen der letzteren Art sollen unter der weiteren Rubrik »*allgemeiner publizistischer Charakter*« vom Verleger ebenfalls »Festlegungen« getroffen werden können.<sup>252</sup>

Der »allgemeine publizistische Charakter« würde danach die *publizistische* Dimension in jenem engeren Sinn betreffen, wie ihn Kübler als »*standards professioneller Betätigung*« kennzeichnete.<sup>253</sup> Die »grundsätzliche . . . Haltung« dagegen wäre in erster Linie nicht eine publizistische in jenem engeren Sinn, sondern eine *Meinungs-»Haltung*«. Insoweit wurden Meinungs-»Zweck« und journalistische Seite zwar je separat angesprochen. Sie blieben hier aber noch weitgehend ineinander verschlungen.<sup>254</sup> In der »grundsätzlichen . . . Haltung« sollte noch etwas von dem erhalten bleiben, was auch bis dahin schon die (verlegerzentrierte) *Tendenz* gewesen war. In der Tendenz aber konnten und können sich Verlags- und Konzernprofile ausdrücken, die durch die Gesetzmäßigkeiten erwerbswirtschaftlicher Meinungsverbreitung geprägt sind.

*Klein* schreibt 1975, »daß Informieren nichts anderes bedeutet als die Ausübung von Macht«.<sup>255</sup> Ähnlich mit verfänglichen Formulierungen *Leisner* 1976: »*Das innerste Wesen der Pressemacht liegt in der Unvorhersehbarkeit ihrer Mächtigkeit . . .* Pressearbeit ist ganz wesentlich »Suggestieren« – ein »von unten«, vielleicht »unbemerkt« Heranschieben, eine Inhaltsfluktuation, welche der Vielfältigkeit des Lebens am nächsten kommt.«<sup>256</sup> Und über »*Meinungsgrundstimmungen*«: »Im Geist oder in den Emotionen des Lesers fügen sie sich zu einem Stimmungssubstrat zusammen . . . das »brennbare Substrat der Grundstimmung«

251 Verhandlungen des 49. DJT, Bd. I, 1972, S. D 1 (D 89 Anm. 444). Vgl. *H. Armbruster* u. a. (Hrsg.), *Pressefreiheit*, 1970, S. 190, Begründung ebd. S. 195 ff.; *ders.* u. a., Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung, 1972, S. 1 f., Begründung ebd. S. 53 ff. Von dort aus schlägt den Bogen zu den Entwürfen eines Presserechtsrahmengesetzes *P. Schneider*, in: *F. Burkei/D.-M. Polter* (Hrsg.), *Mainzer Festschrift für H. Armbruster*, 1976, S. 211 (222 ff.).

252 Entwurf (Anm. 251), S. 1 f., 53.

253 A.a.O. (Anm. 251), S. D 63 ff. Dazu *Küblers* Rahmenstudie: *Kommunikation und Verantwortung*. Im übrigen *Hoffmann-Riem*, *Innere Pressefreiheit*, S. 53 (im Rahmen der modelltheoretischen Überlegungen dort S. 39 ff.), 116 ff., 135 ff. m. w. N. (»*Modell der relativen redaktionellen Autonomie*«).

254 Siehe denn auch *W. Mallmann*, Verhandlungen des 49. DJT, Bd. II, S. N 10 (N 29 f.): Die »grundsätzliche publizistische Haltung . . . umfaßt die politische, konfessionelle oder andere Zweckbestimmung und Richtung der Zeitung, einschließlich der für ihren Charakter . . . maßgebenden Grundsätze«.

255 PuZ B 49 vom 6. 12. 1975, S. 14.

256 *W. Leisner*, *Die Pressegleichheit*, 1976, S. 77.

wird geschaffen, es flammt hoch, wenn es die Fackel der Kampagne zündet.«<sup>257</sup> Über eine »politische Grundhaltung« und weitere »Pflöcke, die gesteckt sind«, aufschlußreich *Springer*.<sup>258</sup> Näherhin weisen die verlegerischen Selbstzeugnisse eine gewisse Bandbreite auf.<sup>259</sup> Im übrigen ist bekanntlich eine Lehre von der »Kontrolle des Marktes über den Verleger« entwickelt worden, wobei die »freie tägliche Abstimmung an den Kiosken« das entscheidende »Kontroll-«Instrument sein soll.<sup>260</sup> Damit verhält es sich ebenso wie mit den heutigen rundfunkpolitischen »Mündigkeits-«Formeln.

So gehandhabt, kann sich die Tendenz in verhältnismäßig großen Einheiten verfestigen, vereinheitlichen, sich die Medienfreiheit nachordnen, sie im Grenzfall herrschaftlich domestizieren und aufsaugen. Dadurch würde auch die Informationsfreiheit im Leserpublikum in Mitleidenschaft gezogen werden – eine Einschätzung, die am Anfang aller Bemühungen um die Presserechtsreform steht. Reformgegner pflegten allerdings den Vorrang der sog. Verlegerfreiheit auch ihrerseits von einem Rezipienteninteresse aus zu begründen und grundrechtsdogmatisch abzustützen. Sie pflegten sich auf eine Informationsfreiheit zu berufen, die mit Verlegerfreiheit durch pressewirtschaftliche Marktmechanismen verknüpft sein soll. Sie soll *gegen* innere Pressefreiheit zu Buch schlagen, nicht so sehr aber gegen Verlegerfreiheit. Informationsfreiheit und »*öffentliche Aufgabe*« pflegten dabei so weit entleert zu werden, daß sie sich nach wie vor mehr oder weniger eng mit der außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Pressestruktur zusammenbrin-

- 257 Ebd. S. 118 f. (Dort betreffend Zeitschriften. Das Buch geht auf ein Rechtsgutachten für den VDZ zurück. Vgl. AfP 1975, S. 905; ZVZV 1976, S. 1582.) Von der »Gegenmacht Presse«, angeführt durch »potente, tendenzgebundene Presseorgane«, scheint auf *Leisner* eine eigenartige Faszinationswirkung auszugehen. So stellt sich ihm Konzentrationsbekämpfung als »*Gefahr für die Presse*« dar, stattdessen kann Konzentrationsförderung als geboten erscheinen. Siehe ebd. S. 145 f.
- 258 *A. Springer*, Von Berlin aus gesehen, 6. Aufl. 1972, S. 150 ff. Siehe auch *ders.*, Aus Sorge um Deutschland, 1980, S. 219 ff. Zur Realanalyse etwa *J. Alberts*, Massenpresse als Ideologiefabrik, 1972; *E. Küchenhoff* u. a., BILD-Verfälschungen, 2 Bde., 1972; *F. J. Bröder*, Presse und Politik (betr. FAZ, Die Welt, SZ), 1976. Auf anderer Ebene *G. Wallraff*, Der Aufmacher, 1977, dazu LG Hamburg AfP 1978, S. 38 ff. und AfP 1979, S. 243 ff.; *ders.*, Zeugen der Anklage, 1979, dazu *Kraft*, Medium 1979, Heft 11, S. 2 ff. Siehe auch *Chr. Kodron-Lundgren/Chr. Kodron*, 20 000 000 unterm Regenbogen, 1976; *H. D. Baroth* u. a., Mit Politik und Porno, 2. Aufl. 1977.
- 259 Es gibt hier manches ungehobene Material. Einerseits etwa *J. Binkowski*, Publizistik 1966, S. 3 ff., andererseits *G. Bucerius*, Der angeklagte Verleger, 1974. Siehe auch die Verleger-Enquete: *U. Jacobi/G. Nahr*, in: *U. Jacobi* u. a., Manager der Kommunikation, 1977, S. 185 ff. Zur Empirie der Tendenzen *K. Schönbach*, Publizistik 1976, S. 68 ff.; *ders.*, Trennung von Nachricht und Meinung, 1977.
- 260 So *Klein*, PuZ B 49 vom 6. 12. 1975, S. 14 ff., anscheinend nach *Springer*, Von Berlin aus gesehen, S. 142: »eine Art demokratischer Abstimmung«. Darauf fußt auch *Forsthoff*, Der Verfassungsschutz, S. 32 ff., 62 ff.: Das Publikum – dort betr. Berlin – »optiert für eine bestimmte, die Erzeugnisse des Hauses Springer verbindende publizistische Grundhaltung«. Ferner *Kaiser*, Presseplanung, S. 31 ff., 62 ff.; *Weber* (Anm. 248), *Klein* und *Scheuner* (Anm. 24). Dazu *Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit, S. 82 ff. Daß jene Lehre in sich konsequent ist, wenn sie einen Binnenpluralismus negiert, hebt jetzt auch *Lange*, MP 1980, S. 135, hervor. Ferner *ders.*, Kommerzielle Ziele, S. 25 ff. – Am bisherigen Rundfunk nimmt *Klein* »die Existenz von Macht ohne Kontrolle« wahr, Die Rundfunkfreiheit, S. 22.

gen ließen. Normcharakter und Normativitätsmodus der landesrechtlichen Bestimmungen über die »öffentliche Aufgabe«<sup>261</sup> richtig zu verstehen, will bisher nicht gelingen.<sup>262</sup> Diese Unsicherheiten hängen damit zusammen, daß über die Informationsfreiheit als Teilstück der Meinungsbildungsfreiheit und als Bedingung einer fiduziarisch betätigten Medienverantwortung auch im Pressebereich keine Einigkeit besteht.<sup>263</sup> Wo man es nun mittlerweile mit Versuchen zu tun hat, die Aufgabennormen beim Wort zu nehmen und organisationsrechtlich umzusetzen, wird die »öffentliche Aufgabe« flugs wieder ganz und gar in den »tatsächlichen« bzw. »soziologischen« Bereich zurückverwiesen.<sup>264</sup> Im Zeichen des älteren Ansatzes bleibt die journalistische Seite gegenüber Ökonomie und Tendenz grundsätzlich nachrangig. Sie bleibt dort grundsätzlich eine abhängige Variable und ist unter den heutigen Umständen in gesteigerter Weise bedroht. Private Verleger mögen durchaus nach wie vor auf »publizistische Qualität« in einem Sinn bedacht sein, wie ihn *Schelsky* dahin umschrieben hat, daß der Journalist »unter freier Einfügung in die vom Träger der Informationsfreiheit vorgegebene Informationstendenz eine maximale berufsethische und sachverantwortliche Informationsfreiheit gewinnt«.<sup>265</sup> *Kübler* hat allerdings mit Recht auf die zunehmende Hinfälligkeit solcher Ablösungschancen hingewiesen.<sup>266</sup>

Wo man dagegen Abhilfe suchte, dachte man auf dem Boden jenes Ansatzes zunächst an äußere Antikonzentrationmaßnahmen. Dabei kann sich das Defizitproblem allerdings ins Ungreifbare verflüchtigen. Soweit es nicht auf organisationsintern zu gewährleistende bewegliche Bandbreiten und Vermittlungsstrukturen bezogen werden kann, bleibt es gleichsam heimatlos. Die Tendenz mag dann insoweit im Ergebnis nach wie vor freie Bahn haben, die Informationsfreiheit im Publikum mag weitgehend außerrechtlichen Fügungen überlassen bleiben. Was darin durchschlagen würde, wäre – mit den rundfunkrechtlichen Gegebenheiten verglichen – ein verhältnismäßig grobes, zurückgebliebenes Journalismusverständnis.

261 Etwa: § 3 des bad.-württ. Landespressegesetzes vom 14. 1. 1964 (GBI. S. 11), § 3 des rh.-pf. Landespressegesetzes vom 1. 6. 1965 (GVBl. S. 107).

262 Siehe nur das Material bei *Horstpeter Klein*, Die öffentliche Aufgabe der Presse, 1973. Vielschichtig, im Ergebnis aber auch wieder blaß die Darlegungen von *M. Löffler/R. Ricker*, Handbuch des Presserechts, 1978, S. 11 ff.

263 Siehe szt. *Wildenmann/Kaltefleiter*, Funktionen der Massenmedien, S. 18, 37, 44 ff., 71 f.: Externe Vielfalt als Ausweg aus der Kriterienverlegenheit.

264 So zuletzt *E. Kull*, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 13), S. 187 (191). Zustimmend *W. Leisner*, NJW 1980, S. 1614. Ausführlich *Scholz*, Pressefreiheit, S. 49 f., 85 f. Gegen *Hoffmann-Riems* Lesart der Medienverantwortung (Anm. 81) ebd. S. 133 ff. Insoweit zustimmend *H. Bethge*, AfP 1980, S. 13 ff. Etwas substantieller bezüglich des Rundfunks jetzt *ders.*, Die verfassungsrechtliche Problematik, S. 53 ff., 84 u. ö.

265 *H. Schelsky*, Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, 1973, S. 102. Anspruchsvoller über »redaktionelle Unabhängigkeit« *H. Heigert*, SZ Nr. 212 vom 14. 9. 1979, S. 15.

266 A.a.O. (Anm. 251), S. D 62 ff.

In Anbetracht dessen suchte man nun nach einer zweiten Interventionsebene. Man bediente sich einer eigenartigen *Kombination von Außen- und Binnenpluralismus*: Die Defizite, die der Abnahme äußerer Vielfalt zugeschrieben wurden, sollten durch Maßnahmen äußerer Konzentrationsbekämpfung, z. B. mittelstandsorientierter Subventionspolitik, so weit wie möglich hintangehalten werden. Im übrigen sollten sie dadurch wettgemacht werden, daß innerhalb einzelner Zeitungen eine ergänzende begrenzte innere Vielfalt Platz greifen sollte. Auf letzterer Ebene wurde der höherstufig jeweils noch vorhandene (bzw. als vorhanden unterstellte) Außenpluralismus »allgemeiner . . . Haltungen« als mittelbar beeinflussbare und ansonsten marktmäßig-kontingente Größe veranschlagt und hingenommen. Ein wie auch immer geartetes das jeweilige *Gesamtangebot* umfassendes autonomisiertes Koordinationssystem konnte nicht entwickelt und durchgesetzt werden. Ein derartiges System wurde gar nicht erst entworfen. Dies auch nicht insoweit, als es die Voraussetzung dafür gewesen wäre, daß das der einzelnen Zeitung abzuverlangende *Maß* an innerer Vielfalt den jeweiligen Gesamtverhältnissen entsprechend hätte *abgestuft* und nötigenfalls auch *verändert*, z. B. bei weiter schrumpfender äußerer Vielfalt vergrößert werden können. Solche Wechselbezogenheiten wurden vielfalttheoretisch nicht aufgearbeitet. Daß *partielle* innere »Ausgewogenheit« der gedachten Art konsequenterweise die Einführung einer weiteren, höherstufigen »Ausgewogenheits-«Ebene verlangt und ein dementsprechend verfaßtes zweites, äußeres »Träger-«System voraussetzt,<sup>267</sup> wurde anscheinend nicht gesehen. Stattdessen blieb es bei mehr oder minder zaghaften je isoliert angesetzten Pluralisierungs- und Autonomisierungsversuchen, wobei im übrigen die privatwirtschaftliche Pressestruktur als solche nicht in Frage gestellt wurde.

b) Der erwähnte Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes unterscheidet nicht mehr zwischen »Haltung« und »Charakter«. Er kennt eine »*allgemeine publizistische Haltung*« und macht dazu Vorgaben, welche eher unbestimmt beschaffen sind: »Der Verleger legt die Grundsätze für die publizistische Haltung der Zeitung schriftlich fest. Sie sollen die allgemeine Einstellung der Zeitung, insbesondere die für die Zeitung maßgebenden publizistischen Ziele sowie die allgemeine publizistische Einstellung zu politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und sonstigen für die Meinungsbildung wichtigen Fragen wiedergeben.«<sup>268</sup> Der regulative Sinn solcher Setzungen<sup>269</sup> erschließt sich, wenn man von der Annahme ausgeht: Dies soll *nicht mehr* ohne weiteres die ältere verlegerzentrierte Tendenz sein. Was soll es aber stattdessen sein?

267 Dies ist die Konstellation, die dann auf rundfunkrechtlicher Ebene erstmals mit dem Mainzer Modell auftritt. Vgl. auch Kaiser u. a., Kabelkommunikation, S. 134 f.

268 § 10, bei Hoffmann-Riem/Plander, Rechtsfragen, S. 217.

269 Darüber eingehend Hoffmann-Riem, Innere Pressefreiheit, S. 165 ff. m. w. N.

Wo die Tendenz noch als Höchstwert, gewissermaßen als die tragende Säule, angesehen wird, gelten *binnenpluralistische* Machtregulative als grundsätzlich unangebracht. Auch Medienfreiheit kann im Rahmen jenes Ansatzes nicht ohne weiteres Raum finden. Wenn der Juristentag 1972 nichtsdestoweniger für einen »*Bereich publizistischer Eigenverantwortung*«<sup>270</sup> votierte, zielte er damit anscheinend auf einen gewissen Spielraum bei der journalistischen Umsetzung der vorgegebenen »Haltung« und zugleich auf eine gewisse Abweichungsmarge im Meinungsbereich ab: auf eine gewisse Spanne für unterschiedliche redaktionelle Konkretisierungen der »grundsätzlichen . . . Haltung«, zusätzlich eingeengt durch ergänzende »Festlegungen« der »Einstellung der Zeitung«, die der Verleger im Einvernehmen mit der Redaktion vornehmen sollte.<sup>271</sup> Derartige Kompromißformeln sind Ausdruck eines Bemühens, der Tendenzgewalt einen Spielraum für die Entfaltung professioneller Standarde abzuwingen. Über Rang und Anspruch, etwa über die Pluralismus- bzw. »Monismus-«, d. h. Machterheblichkeit fachlicher Kompetenz allerdings hatten auch die Verfechter derartiger Kompromisse in der Regel noch keine zuendegedachten Vorstellungen. *Mallmann* etwa sprach sich dafür aus, diese verlegerische »*Richtlinienkompetenz*« »wieder da einzufügen, wo sie hingehört: in die »Grundsatzkompetenz«, und nicht weiter die Selbstverständlichkeit terminologisch zu vertuschen, daß es . . . Richtlinienbefugnisse gibt und geben muß.«<sup>272</sup> 1972 setzte *Mallmann* der verlegerischen unbeschränkten Dispositionsgewalt immerhin folgendes entgegen: Kein Redakteur dürfe gezwungen werden, bei einer redaktionellen Tätigkeit mitzuwirken, die »mit seiner journalistischen Sorgfaltspflicht« oder »mit den Grundsätzen des publizistischen Anstandes« unvereinbar sei.<sup>273</sup> Letzteres ist ein Vorbehalt, welcher weitreichende Konsequenzen haben kann, wenn die mögliche Bedeutung solcher professionellen Standarde unverkürzt ins Auge gefaßt wird und wenn dabei der Umstand in Rechnung gestellt wird, daß aus der verlegerischen »Grundsatz-« und »Richtlinienkompetenz« auch Anfechtungen und schwerwiegende Beeinträchtigungen dieser Standarde hervorgehen können.

In den genannten Vorbehalten *Mallmanns* könnte alles das beschlossen liegen, was im Rundfunkrecht in Programmgrundsätzen wie »nur der Wahrheit ver-

270 So Ziffer II a der Beschlüsse des 49. DJT (Anm. 244).

271 Vgl. Ziffer V 2 ebd., betr. »neu auftretende Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die über die Tagesaktualität hinausgehen und sich auf die publizistische Linie der Zeitung auswirken«, in Anlehnung an *Kübler*, Bd. I, S. D 90.

272 Bd. II, S. N 29. Über »ein gewisses Maß geistiger Eigenständigkeit« als rechtlich zu gewährleistende Voraussetzung publizistischer Tätigkeit andererseits *Mallmann*, ebd. S. N 21 ff., »im wesentlichen« festhaltend an seinen früheren Lehren; vgl. *Publizistik* 1959, S. 323 ff., überarbeitet (und von da aus initiiert) in: *Es geht nicht nur um Springer* (Anm. 138), S. 11 ff.

273 A.a.O. (Anm. 254), S. N 32 und 42 (Thesen, unter V 2 c).

pflichtet« zum Ausdruck kommt. Auch der »Ausgewogenheits-«Grundsatz ist in diesem Zusammenhang *zugunsten* journalistischer Eigenverantwortung herangezogen worden; so von *Kübler*: »Allgemeine Richtlinien« des Verlegers seien unverbindlich, wenn sie »den publizistischen Geboten ausgewogener Berichterstattung und fairer Kommentierung« widersprüchen.<sup>274</sup> Von da aus wäre dann auch ein vertieftes Verständnis jener redaktionellen »Detailkompetenz« möglich, um deren Verselbständigung sich *Kübler* und andere auf dem Juristentag 1972 bemühten.

Ein Ansatz in letzterer Richtung wird allerdings bei einer prinzipiellen Überprüfung des Konzepts der positiven Tendenzfreiheit beginnen müssen. Er wird vor allem die binnenstrukturelle Kehrseite dieser Freiheit, nämlich die Tendenzgewalt als *vereinheitlichende* Gewalt, noch schärfer ins Auge fassen müssen. Auf *publizistische* Einheit abzielende allgemeine und zum Teil auch Einzelweisungsrechte des Verlegers wollte der Juristentag noch in Kauf nehmen. Er vermochte dabei aber die Analogie zu Art. 5 Abs. 3 GG nicht aufzunehmen und nach Art des Rundfunkrechts weiterzuführen.<sup>275</sup> Er mußte darum das Direktionsrecht des Verlegers im wesentlichen noch *ungeschieden* in Kauf nehmen, auch insoweit, als es ein Vehikel von *Tendenzeinheit* zu Lasten publizistischer Qualität sein kann.

c) Die Entwürfe eines Presserechtsrahmengesetzes beruhten auf den Diskussionen um 1970. In dem vorhin zitierten Entwurf war im Hinblick auf »*alle Nachrichten*« u. a. ein Gebot vorgesehen, »*bewußte Entstellungen durch Verkürzungen oder Verzerrung der zugrunde liegenden Sachverhalte zu unterlassen*«. Zugleich – auf die »*Verbreitung von Nachrichten*« bezogen – war dort das erwähnte »*Ausgewogenheits-«Gebot* vorgesehen.<sup>276</sup> Darin wären Heraushebungen eines engeren Nachrichten- bzw. »*Berichterstattungs-«Sektors* zu erblicken gewesen. Insoweit wären die verlegerischen »*Kompetenzen*« gesetzlich beschränkt worden. Es wäre ein »*Wahrheits-«Bezug* nach Art des Rundfunkrechts statuiert worden. Begriffe wie »*Entstellung*«, »*Verkürzung*«, »*Verzerrung*« spiegeln die vorausgegangenen »*Manipulations-«Debatten* wider.<sup>277</sup> Dadurch wäre das rundfunkspezifische

274 Bd. I, S. D 90, und Bd. II, S. N 269 (Thesen, unter III 2 c). Bei Lichte besehen, würde dies über *partielle* »*Ausgewogenheit*« *hinausgehen*, es würde der »*Ausgewogenheit, Sachlichkeit*« des Integrationsrundfunks nahekommen. Dazu *Küblers* Hinweise auf Art. 5 Abs. 3 als Analogon zu Art. 5 Abs. 1 GG, Bd. I, S. D 67, und in: *Kommunikation und Verantwortung*. In dieser Richtung auch schon *H. Ziegler*, AfP 1970, S. 913 ff.; *ders.*, DÖV 1971, S. 654 ff. Das Hochschulrecht allerdings kennt weder eine wo auch immer festgemachte (womöglich durch einen Universitätspräsidenten o. ä. personifizierte) meinungsverhaftete »*grundsätzliche Haltung*«, noch kennt es ein »*Ausgewogenheits-«Gebot* als Gegenbehelf im Meinungsbereich.

275 Die rundfunkrechtlichen Darlegungen *K. Bergs*, Bd. II, S. N 46 ff., blieben folgenlos. Siehe aber *W. Hoffmann-Riem*, S. N 146 ff.

276 § 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4, bei *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen, S. 215 f.

277 Ähnlich das »*Unterdrückungs-«Verbot* in dem etwa zur gleichen Zeit entstandenen NDR-Programmstatut, oben bei Anm. 142.

Maßstabproblem mit großem Nachdruck auch presserechtlich gestellt worden. Und in dessen Rahmen wäre dann auch hier die »Ausgewogenheits-«Thematik auf den Tisch gekommen. Ob über das Verhältnis von publizistischer »Wahrheit« und »Ausgewogenheit« genauere Überlegungen angestellt worden sind, ist nicht erkennbar. Auch das »Ausgewogenheits-«Gebot mag als Behelf zur Verringerung des Einflusses der zentralen Tendenzgewalt attraktiv erschienen sein. Seine Verträglichkeit gerade mit der besonderen, gesteigerten *Nachrichten-»Wahrheit«* steht aber keineswegs außer Frage. Von den genannten Qualitäts Gesichtspunkten *abgetrennt*, hätte es sich auch hier als Quelle von Heteronomie erweisen können, es wäre zum Ausgangspunkt weiterer Verwicklungen geworden.

Diese gesetzlichen »Programmgrundsätze« hätten sich den organisations-, verfahrens- und personalrechtlichen Bestimmungen über »Aufgabenabgrenzung zwischen Verleger und Redakteuren«<sup>278</sup> überlagert. Möglicherweise hätte sich darauf mit einiger Erfolgsaussicht auch der einzelne Redakteur berufen können. Der Entwurf wollte im Zusammenhang arbeitsteiliger Grundrechtsausübung<sup>279</sup> auch eine *individualrechtliche Grundeinheit* konstituieren: »Der Redakteur hat im Rahmen der allgemeinen publizistischen Haltung der Zeitung, der nach § 12 getroffenen Richtlinien und im Rahmen der Redaktionsordnung *Freiheit bei der inhaltlichen Gestaltung seiner Beiträge im einzelnen*; Einzelweisungen des Verlegers sind insoweit unzulässig.«<sup>280</sup> Der Ausschluß von Einzelweisungen hätte versagt, soweit es sich um die Durchsetzung der »allgemeinen publizistischen Haltung« usw. gehandelt hätte. Was für Schwierigkeiten daraus hätten entstehen können, lehrt auf anderer Ebene der »Stern-«Konflikt 1977/78. Das »Stern-«Redaktionsstatut enthält nur vage Aussagen über Informationszweck und »Unabhängigkeit« und über ein »Bekenntnis« »zu fortschrittlich-liberalen Grundsätzen«.<sup>281</sup> In dieser »Haltungs-«Definition sind journalistische Qualitätsmaßstäbe und sonstige Vorgaben noch nicht deutlich unterschieden. Um so leichter konnte sich im Gewande des Streits über Informationsqualität ein Meinungs- bzw. Tendenzkonflikt ergeben. Nach dem genannten Gesetzentwurf wären hier zusätzlich die gesetzlichen

278 §§ 10–25. In dem Entwurf war die »Richtlinienkompetenz« noch beibehalten. Sie war jedoch (vorbehaltlich der »Grundsätze für die publizistische Haltung der Zeitung«) dem *Chefredakteur* zugeordnet, § 12, bei *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen, S. 218. Demgegenüber wurde später häufig für den Wegfall dieser »Kompetenz« und für ein »zweistufiges Kompetenzmodell« plädiert, vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Pressefreiheit und Mitbestimmung (Anm. 246), S. 61 ff.; *ders.*, Innere Pressefreiheit, S. 176 f. i. V. m. S. 200 ff.

279 *Hoffmann-Riem* hat diesen Konstruktionsansatz nicht nur für das Rundfunkrecht (Anm. 144), sondern auch für das Presserecht fruchtbar gemacht. Zuletzt in: Innere Pressefreiheit, S. 68 ff.

280 § 13 Abs. 1 Sätze 1 und 2, bei *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen, S. 218. Hervorhebung von mir. Andererseits – als mögliches Einfallstor von Kommerzialisierung – die »Unzumutbarkeits«-Klauseln in § 13 Abs. 2. Dazu *Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit, S. 190 ff.

281 Abgedruckt bei *Skriver*, Schreiben, S. 6, und bei *Branahl/Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute, S. 320, unter I. Siehe oben Anm. 249.

»Programmgrundsätze« einschlägig gewesen. Richtig verstanden, hätten sie vielleicht gewisse Spielräume für eine relative redaktionelle Autonomie (einschließlich der individualrechtlichen Grundeinheiten) absichern können. Das wäre das denkbare Stabilimentum gewesen.

Letzteres war in der weiterentwickelten Fassung des Entwurfs (Stand: 25. 9. 1974) durch einen Zusatz verdeutlicht worden: »Die Verpflichtung zu umfassender Information und die Möglichkeit der Darstellung unterschiedlicher Auffassungen im Rahmen der allgemeinen publizistischen Haltung müssen gewährleistet sein.«<sup>282</sup> In diesem Satz bekommt auch die fiduziarische Außenorientierung ein schärferes Profil, und die Kernfrage ist mit Händen zu greifen. In dem engeren Informationsbereich soll ein rundfunkähnlicher Standard (»umfassend«) eingeführt werden. Auch im »Auffassungs-«, nämlich Meinungsbereich soll – mit etwas schwächeren Formulierungen – eine Vielfalts- und Offenheitschance abgesichert werden. Dabei werden eine Reihe von »Rahmen-«Elementen vorbehalten. Soweit es sich dabei um *publizistische* Rahmensetzung handelt, wird dadurch ein gewisser Abstand von der älteren Tendenzgewalt möglich gemacht, das Ablösungsproblem wird gestellt. Wie aber nun, soweit es sich auch und zugleich um einen *Meinungs-* und sogar »Bekennnis-« oder »Weltanschauungs-«Rahmen handelt? Auch auf letzterer Ebene soll es wohl nach wie vor bestimmte zentrale Vorgaben geben können. Die Informationstätigkeit würde danach irgendwie perspektivisch vor sich gehen, und die Wertungsperspektive wäre rahmenartig vordeterminiert.

Demnach würde zwischen privater Presse und bisherigem Rundfunk im Freiheits- bzw. Gebundenheitsmodus ein Unterschied bestehen, wie er ähnlich in den oben wiedergegebenen früheren Überlegungen *Geigers* über einen Koordinationsrundfunk<sup>283</sup> angelegt ist. Innerhalb der einzelnen privaten Presse- und dann ggf. auch Rundfunkunternehmen könnte sich um den jeweiligen Interessen- und Meinungs- »Kern« herum ein mehr oder minder großes Quantum professionell-publizistischer und als solche lediglich *teilweise* autonomisierter Substanz ansammeln. Das Gesamtangebot solcher Märkte würde sich nicht – wie das »Gesamtprogramm« des Integrationsrundfunks – einem einzigen einheitlich organisierten und *durchgängig* autonomisierten (und dabei nur gesellschaftlich kontrollierten) journalistischen Corpus verdanken. An die Stelle dieser modellmäßig konsequenten und einfachen Einheit würden mehrere Einzelgebilde treten. Sie wären typologisch mit der größeren Einheit entfernt verwandt. Nichtsdestoweniger würden erhebliche Verschiedenheiten bestehen. Die Aufgliederung anhand globaler Tendenzvor-

282 § 13 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs (Stand: 25. 9. 1974), bei *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen, S. 195 (197).

283 Vgl. bei Anm. 163.

zeichen, die schwierigen Fragen der Operationalisierbarkeit einer beschränkt-selektiven inneren Tendenzherrschaft, das Erfordernis, jene zweite, höherstufige Bezugsebene einzurichten und die entsprechende, für die Dosierung und Gesamt-abstimmung der »Haltungen« zuständige Konzessionierungs- und Aufsichtsinstanz adäquat auszugestalten, die Ungewißheit, ob dergleichen überhaupt praktikabel ist usw. – mit derartigen Hypothesen ist der jetzige Rundfunk nicht belastet. Als Richtpunkt der »Aufgabe der Presse« wurde »die Informationsfreiheit des Bürgers« angepeilt,<sup>284</sup> d. h. eben jenes Grundrecht, an dem sich auch der Rundfunk orientieren soll. Im hiesigen Zusammenhang ist bemerkenswert: In der zitierten Bestimmung wird »die Presse« immerhin auch als *Singular*, nämlich als das jeweilige relevante Gesamtangebot, angesprochen. Dies von der Informationsfreiheit aus weitergedacht, ergeben sich alsbald Fragestellungen, wie sie dann auch im Hinblick auf das Kabelpilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen entstehen: Wieviele »allgemeine Haltungen« bzw. welches Maß an ergänzender innerer Vielfalt und innerer Presse-/Rundfunkfreiheit wären insgesamt bzw. je intern als »Mindestmaß« unentbehrlich? Wie sollen sich der äußere und der innere Ansatz näherhin zueinander verhalten? Es zeichnen sich hier zwei Wege ab, die *zugleich* beschritten werden könnten: Einmal der des Aneinanderreihens mehrerer in gewissem Umfang tendenzartig verfestigter »allgemeiner Haltungen«, zum andern der der Hinzufügung abgestufter, u. U. je nach dem »Haltungs-«Gesamtbefund dosierter binnenpluralistischer Merkmale, kompensatorischer sog. Öffnungsklauseln<sup>285</sup> u. ä. Wie könnte man auf diesen beiden Wegen dem Typus des Mediums »für alle« am ehesten nahekommen? Das mag an dieser Stelle als Hinweis auf ungelöste Probleme genügen. Immerhin wäre das eine Pressestruktur gewesen, welche sich vielleicht nicht notwendig auf die »Freiheit des Laufstalls«<sup>286</sup> beschränkt hätte.

## 2. *Nach wie vor ungelöst: Das Problem der relativen redaktionellen Autonomie*

Das eben zuletzt Gesagte ergibt schon: Aus der presserechtspolitischen Vorgeschichte im Hinblick auf Kabelpilotprojekte unter Verlegereinfluß eine Lehre zu ziehen, ist nicht leicht. Wir befinden uns auch hier wieder auf ungangbarem Gelände. Das sei noch etwas weiter verdeutlicht.

284 Vgl. § 4 i. d. F. vom 25. 7. 1974, bei *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen, S. 215: »Die Presse dient der Informationsfreiheit des Bürgers, indem sie Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder in anderer Weise bei der Bildung der öffentlichen Meinung mitwirkt.« Verwandt – bis auf die Erwähnung der Informationsfreiheit – die bisherigen Bestimmungen über die »öffentliche Aufgabe«, oben Anm. 261 f.

285 *I. von Münch*, Öffnungsklauseln bei Zeitungen und Zeitschriften, 1977.

286 Vgl. *Hendrik Schmidt*, in: Solidarität gegen Abhängigkeit (Anm. 142), S. 225.

a) Mit den Reformempfehlungen und Vorentwürfen der frühen und mittleren siebziger Jahre wurde das Konzept der internen verlegerzentrierten Tendenzeinheit ansatzweise in Frage gestellt. Man besaß aber noch kein zuendegedachtes Gegenkonzept. Und alsbald hatte man es auch mit jenen Kritikern zu tun, die von innerer Pressefreiheit die Herausbildung einer innerbetrieblich-*basiszentrierten* oder *gewerkschaftlich gesteuerten* Tendenzeinheit o. ä. befürchten.<sup>287</sup> Es sind derartige einfache Alternativen, die die damaligen Auseinandersetzungen durchziehen und auch heute noch nicht vollständig überwunden sind.<sup>288</sup> Über die nähere Ausgestaltung und Begründung von Forderungen nach innerer Pressefreiheit und über den Charakter dieser Freiheit als ein Teilstück der Medienfreiheit (zum Unterschied von der allgemeinen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit) bestand auch unter den Befürwortern einer Reform keine Einigkeit. Auch Gewerkschaftern wie *Hensche* und *Kittner* zerging die »öffentliche Aufgabe« noch unter den Händen.<sup>289</sup> Darum blieb die *funktionsspezifische* Begründung und Präzisierung innerer Pressefreiheit auch bei ihnen unentwickelt. Stattdessen ist eine »recht seltsame Allianz« *gegen* konsequente gesetzliche Absicherungen eines neuen journalistischen Professionalismus konstatiert worden.<sup>290</sup> Kürzlich stand ein

287 Dabei geht es insbesondere um das Verhältnis journalistischer Eigenverantwortung nach Art der eben erörterten Entwürfe zu sonstigen Forderungen nach erweiterter Mitbestimmung. Dazu statt aller *Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit, S. 76 ff., 97 ff. Zur rundfunkrechtlichen Parallele oben III 3 b.

288 Etwa: Berliner Autorenkollektiv Presse, Wie links können Journalisten sein? 1972, S. 147 ff.; *J. Aufermann*, Vorgänge Nr. 6, Heft 6/1973, S. 51 ff.; *ders.* u. a., in: *ders.* u. a. (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Bd. I, 1973, S. 242 ff.; *ders.*, Soziale Welt 1974, S. 465 ff.; *ders.*, in: W.-D. Narr (Hrsg.), Politik und Ökonomie (PVS, Sonderheft 6), 1975, S. 431 ff. Siehe auch *Hendrik Schmidt*, Kommunikationspolitische Alternativen? 1972; *ders.*, Vorgänge a.a.O., S. 103 ff.; *ders.*, in: Solidarität gegen Abhängigkeit (Anm. 142), S. 219 ff.; *D. Brumm*, in: Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Bd. I, S. 379 ff.; *M. Knoche/A. Zerdick*, in: Pressefreiheit und Mitbestimmung (Anm. 246), S. 15 ff. Solche bei den presseökonomischen Prämissen des älteren Vielfaltprinzips ansetzenden Kritiken pflegten sich in Aburteilungen des »Ausgewogenheits-«Prinzips fortzusetzen, ohne daß dabei eine einleuchtende Alternative erkennbar geworden wäre. Die Berliner Autoren und die Münchner sog. zeitungswissenschaftliche Schule (die sich des Vermittlungsproblems angenommen hatte, dabei aber etwas blaß geblieben war, vgl. *Stock*, RuF 1977, S. 19 f.) redeten aneinander vorbei. Anders jetzt *Aufermann* in seinen Analysen oben Anm. 104.

289 Vgl. *D. Hensche/M. Kittner*, ZRP 1972, S. 177 ff.; *Kittner* auf dem 49. DJT (Anm. 244), S. N 157 ff., und *Hensche* ebd. S. N 162 ff. Später *Hensche*, FR Nr. 282 vom 14. 12. 1976, S. 10; *ders.*, in: Pressefreiheit und Mitbestimmung (Anm. 246), S. 73 ff. Deutlich von der Leserfreiheit und vom journalistischen Auftrag aus argumentierend jetzt *ders.*, GMH 1979, S. 637 (641 f.).

290 Vgl. *S. Simittis* auf dem 49. DJT (Anm. 244), S. N 83 ff. Dazu auch *A. Skriver*, ZRP 1972, S. 100 ff.; *ders.*, ZRP 1973, S. 196 ff.; *ders.*, Vorgänge Nr. 1, Heft 1/1973, S. 105 f.; *ders.*, Vorgänge Nr. 2, Heft 2/1973, S. 7 f.; *ders.*, Vorgänge Nr. 3, Heft 3/1973, S. 7 ff. Später *ders.*, Vorgänge Nr. 18, Heft 6/1975, S. 19 ff.; *ders.*, Vorgänge Nr. 25, Heft 1/1977, S. 31 ff. (zum medienpolitischen Gesamtzusammenhang). In alledem ging es um gewerkschaftliche Vorbehalte gegenüber eher ständischen Vorstellungen von einer »Funktionselite«. *Hensche* und *Kittner* griffen jedoch auch Autoren wie *Ziegler*, *Kübler* und *Mallmann* an, ZRP 1972, S. 179 f.

für die parteieigenen Presseunternehmen der SPD tarifvertraglich eingeführtes Modell im Vordergrund des Interesses, bei welchem die Mitbestimmung der Redakteure »nur als Teil der und eingebettet in die allgemeine Mitbestimmung der Arbeitnehmer« gesehen wird.<sup>291</sup> In den diesbezüglichen Darlegungen von *Arndt* und *Ebsen* wird der springende Punkt sichtbar.

*Arndt* und *Ebsen* sehen die Pressefreiheit noch als einen »Unterfall« der allgemeinen Meinungsfreiheit an und gehen von einem außenpluralistischen Schema aus. In der Durchführung neigen sie jedoch binnenpluralistischen Einschlägen zu; das im Sinn eines Mischsystems, bei dem ungewiß bleibt, ob es auf die professionellen Standarde abstellt, um die es *Kübler* zu tun ist, oder ob es nur Macht-Umverteilungen impliziert. Die beiden Autoren parallelisieren die »öffentliche Aufgabe« der Presse mit dem Programmauftrag des Rundfunks in der Sicht des ersten Fernsehurteils, zumal unter dem »Ausgewogenheits-«Gesichtspunkt. Sie beziehen sich dabei einerseits auf »das Medium Presse« im ganzen sowie auf die Gesamtstruktur bestimmter Teilmärkte, andererseits aber auch auf einzelne publizistische Einheiten je für sich. In beiden Hinsichten ziehen sie das »Vorherrschen eines Unternehmerstandpunktes« auf Kosten anderweitiger »relevanter Kräfte« als Verzerrungsphänomen und Eingriffstitel in Betracht.<sup>292</sup> Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG wird als Sitz entsprechender Verleger-»Privilegien« ausgeschlossen. Auch von der (presseprivatwirtschaftlich vermittelten) »Kop-

291 Vgl. *K. F. Arndt/I. Ebsen*, *ArbuR* 1977, S. 161 ff., hier S. 161. Der Aufsatz in ähnlicher Form auch in: *Pressefreiheit und Mitbestimmung* (Anm. 246), S. 83 ff. Die entsprechenden Verträge sind ebd. S. 175 ff. abgedruckt. Dazu *L. Mahlein*, ebd. S. 1 ff.; *W. Dröscher*, ebd. S. 7 ff. Dort S. 165 ff. ein 1968 von der IG Druck und Papier vorgelegter Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes. S. 169 ff. ein Tarifvertragsentwurf der IG Druck und Papier (dju) in Übereinstimmung mit DJV und DAG, der dem BDZV 1974 als Verhandlungsgrundlage zugeleitet worden war. Darin (§ 2 Nr. 3) erneut ein Vielfalt-Vorbehalt wie oben bei Anm. 282. So dann auch in dem Tarifvertrag ebd. S. 182. Von den mit der Konzentration GmbH & Co. KG abgeschlossenen Verträgen abgesehen, ist das tarifpolitische Intermezzo inzwischen erfolglos beendet. Näher: Dokumentation zur presse-spezifischen Mitbestimmung, hrsg. vom DJV, 1978. Aus BDZV-Perspektive *R. Niemann*, in: *G. Steindl* (Hrsg.), *Publizistik aus Profession*. Festschrift für J. Binkowski, 1978, S. 85 ff. Aufschlußreich das Editorial *AfP* 1978, S. 22.

Zur verbandspolitischen Vorgeschichte *K.-D. Funke*, *Innere Pressefreiheit – Zum Problem der Organisation von Journalisten*, 1972. Siehe auch *E. Spoo*, in: ders. (Hrsg.), *Die Tabus der deutschen Presse*, 1971, S. 120 ff.; *W. Fabian*, in: *Solidarität gegen Abhängigkeit* (Anm. 142), S. 126 ff.; *B. Zeuner*, ebd. S. 13 ff.; *J. Protz*, *Bewußtsein von Journalisten. Standesdenken oder gewerkschaftliche Solidarisierung?* 1976; *H. Büttner*, in: *Pressefreiheit und Mitbestimmung*, S. 99 ff. Es wird darin jener aus der Statutenbewegung hervorgegangene Ansatz gewerkschaftlicher Orientierung sichtbar, der ähnlich auch im Rundfunkbereich in den Vordergrund getreten ist. In diesem Zusammenhang spielt das Konzept einer Mediengewerkschaft (Anm. 148) auch als Bindeglied zwischen Presse und Rundfunk eine Rolle.

292 Über dieses Phänomen zuletzt *Aufermann/Schlie*, *GMH* 1979, S. 625. Daraufhin werden gelegentlich auch Presse und Rundfunk je insgesamt gegeneinander verrechnet (was auf der Rundfunkseite eine überwiegende »Linkslastigkeit« voraussetzen würde). Vgl. *E. Bahr* auf dem SPD-Parteitag in Berlin am 3. 12. 1979: Die »Ausgewogenheit von privatwirtschaftlicher Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk« müsse erhalten bleiben, nach *SZ* Nr. 280 vom 4. 12. 1979, S. 7. Auch hier würde jedoch ein übergreifendes Bezugssystem fehlen. Im übrigen würde eine »publizistische Gewaltenteilung« nach Maßgabe dominierender Tendenzvorzeichen den Integrationsrundfunk aus den Angeln heben.

pelung von Leserentscheidung und Redaktion durch das Direktionsrecht der Verleger«<sup>293</sup> und von dem daraus hergeleiteten Tendenzschutz halten sie nichts. »Publizistische Mitbestimmung« könne zu »mehr Meinungspluralismus in der Redaktion« führen, sie könne »die Bandbreite der in der Zeitung zu Wort kommenden Meinungen« vergrößern und dergestalt zu »einem breiteren Meinungsspektrum in den einzelnen Zeitungen« verhelfen.<sup>294</sup>

Es handelt sich auch hier um einen Versuch, innere Pressefreiheit (hier: auf allgemein-arbeitsrechtlicher Grundlage) von der »öffentlichen Aufgabe« aus zu begründen. Dabei scheint ein Vielfalt-Desiderat im Mittelpunkt zu stehen, welches in erster Linie auf *Tendenz*-Vielfalt angelegt ist, zum Beispiel darauf, daß neben einem »Unternehmerstandpunkt« auch ein gewerkschaftlicher Standpunkt vorkommen kann. Die verlegerzentrierte Tendenzgewalt wird als Verfassungsposition weitgehend eingegebenet, über den DJT-Ansatz hinaus. Davon mögen sich auch dritte »relevante Kräfte« bessere Verlautbarungsgelegenheiten versprechen können. Es liegt darin eine weitere Annäherung an das Rundfunkrecht (das die organisierte anstaltszentrale Tendenzgewalt überhaupt nicht mehr kennt). Demzufolge macht sich auch hier ein Bedürfnis nach andersartigen, rationaleren Grundsätzen der Interessen- und Meinungsberücksichtigung geltend. Das *Autonomiekonzept*, auf das es dann zugleich ankommen würde, bleibt allerdings bei *Arndt* und *Ebsen* blaß, nicht anders als seinerzeit bei *Hensche* und *Kittner*. Daß und inwiefern dieser Ansatz auch auf Medienfreiheit hinauswill, ist noch nicht klar erkennbar. Daraufhin kann es zu dem Mißverständnis kommen, es handele sich nur um eine Verlängerung und Abbildung machtmechanistischer rundfunkbezogener »Ausgewogenheits-«Versionen in das Pressewesen hinein, jetzt mit umgekehrtem inhaltlichem Vorzeichen. Und sogleich steht auch hier wieder Meinung gegen Meinung. Man hat es mit Einwänden wie dem zu tun, es gehe bei derartigen Forderungen um »Vorherrschaft der Gewerkschaften«;<sup>295</sup> »wie die Erfahrung bei den durch Verbände gesteuerten Mitwirkungsrechten zeigt«, könnten »die auf diese Weise von außen kommenden Bindungen die Meinungsbildung weit stärker einschränken und steuern als dies in der jetzigen Lage geschieht«, »es könnte sich dadurch zentral gesteuerter Einfluß auf die Presse zur Geltung bringen, der die prinzipielle Vielfalt der Meinungen einengen könnte«.<sup>296</sup> Schon die Debatten um 1970 hatten daran gekrankt, daß man über solche unspezifischen Antithesen nicht wirklich hinausgekommen war.

293 *Klein*, ZVZV 1977, S. 522. Siehe oben Anm. 260. Dieses Funktionsverständnis klingt auch an in BVerfG JZ 1980, S. 185 ff. Dazu *A. Ihlefeld*, ArbuR 1980, S. 257 ff.; *H. Plander*, NJW 1980, S. 1084 ff. Anders *B. Rüthers*, AfP 1980, S. 2 ff.

294 ArbuR 1977, S. 162 ff., z. T. unter Anknüpfung an *Hensche/Kittner*, ZRP 1972, S. 178 ff. Auf *Arndt/Ebsen* verweist wiederum *Hensche*, in: Pressefreiheit und Mitbestimmung (Anm. 246), S. 77.

295 Vgl. *Klein*, ZVZV 1977, S. 522. Siehe auch schon *ders.*, ebd. S. 114 f., gegen *H. O. Vetter*, Der Spiegel Nr. 50 vom 6. 12. 1976, S. 85 ff.

296 So *Scheuner*, ZVZV 1977, S. 978.

b) Das hängt damit zusammen, daß die rechtspolitische und verfassungsrechtliche Diskussion nur selten mit dem nötigen Nachdruck von der »Aufgaben-«Seite aus geführt wurde. Die »Aufgaben-«Reflexion ist überwiegend auf dem Stand stehen geblieben, den sie Mitte der sechziger Jahre erreicht hatte. Das außenpluralistisch-privatwirtschaftliche Modell brachte insoweit Formalisierung, Abstraktheit, Erstarrung, machtpolitische Regressionen mit sich. Es brachte z. B. jene Tabuisierung der Tendenz mit sich, die verhindert hat, daß fortgeschrittenere Vorstellungen von der Medienverantwortung im einfachen Presserecht Fuß faßten und dort auch organisationsrechtlich umgesetzt wurden. Im Verlegerbereich und in dessen Umkreis mag schon das Grundmotiv der frühen siebziger Jahre unverstanden geblieben oder jedenfalls mit Mißtrauen zur Kenntnis genommen worden sein: Daß Presserechtsreform nicht darauf ausging, eine strukturell beliebige linke Tendenz als inneres Gegengewicht zu installieren, geschweige denn einer solchen Tendenz zu einem Übergewicht oder schließlich zur Alleinherrschaft zu verhelfen; daß sie sich stattdessen einer Maxime verpflichtet sah, wie sie *Kübler* als das Gebot einer »tendenziell unverzerrten, auf Rationalität angelegten Kommunikationsstruktur« beschrieb,<sup>297</sup> und daß es von da aus ein vordringliches Erfordernis war, nach Möglichkeiten der Unterscheidung und Emanzipierung des journalistischen Elements von *jeder* heteronomen »Linien-«Treue und »geistigen Zweckbestimmung« zu suchen. Auf der Gegenseite war man ebenfalls noch nicht überall zu dem Ausgangspunkt durchgedrungen, auf den es dann ankommt: zu der Erkenntnis, daß die Tendenz *schon als solche* – von welcher Abkunft und Meinungs-»Farbe«, in welcher Vielfaltkonstellation usw. auch immer – ein Mißbrauchspotential darstellt, daß es mit Strategien machtpolitischer Landnahme nicht getan ist, daß der Grundfehler schon in der Vorstellung liegt, Informieren bedeute »nichts anderes als die Ausübung von Macht«,<sup>298</sup> und daß es gegenüber solcher armseligen Militanz vor allem um die weitere Verdeutlichung und Durchsetzung professioneller Standarde im *Küblerschen* Sinn gehen muß.

Die Entstehung einer »Zeitungspersönlichkeit«<sup>299</sup> scheint ein gewisses Maß an Meinungsvielfalt und *publizistischer* Einheit zu bedingen, nicht aber *Tendenz*einheit. Die »allgemeine . . . Haltung« müßte demnach eine journalistische, nicht aber eine tendenziöse sein. Das »Ausgewogenheits-«Thema würde dabei den Vielfaltaspekt betreffen: »Ausgewogenheit« wäre ein Behelf gegen Tendenzeinheit. Untunlich wäre es aber auch, nun stattdessen zwei, drei oder n Tendenzen irgendwie nebeneinanderzusetzen und zu summieren – auch damit würde man das

297 Gutachten (Anm. 251), S. D 46; Kommunikation und Verantwortung, S. 10.

298 So *Klein*, oben bei Anm. 255.

299 Vgl. *Kübler*, a.a.O. (Anm. 251), S. D 57.

Vermittlungsproblem verfehlen. Was aber letzteres Problem betrifft, so finden sich für dessen Lösung im geltenden einfachen Presserecht und in den entsprechenden verfassungsrechtlichen Doktrinen nicht die nötigen Anknüpfungspunkte. Von der kategorialen Befindlichkeit journalistischer Eigenverantwortung war auch in der Reformdiskussion noch nicht gründlich genug die Rede. So hatte es denn bei der Absicht sein Bewenden, jene vorhin beschriebene provisorische Kombination von Außen- und Binnenpluralismus zustandezubringen – ein Konzept, das sich noch als rundfunkrechtlich interessant und von neuem aktualisierbar erweisen wird. Es erscheint aber auch schon deshalb unausgereift, weil es den äußeren Gesamtaspekt vernachlässigt.

c) Diese verschiedenartigen Überlegungen und Absichten haben sich im übrigen seinerzeit sämtlich an dem Widerstand derjenigen gebrochen, denen sie in ihrer Komplexität unverständlich blieben oder gefährlich erschienen oder jedenfalls zu weit gingen. Auf dem Felde der Presserechtpolitik hat sich seither Erschlaffung und Irritation bemerkbar gemacht; symptomatisch sind dafür die vordergründigen Konsolidierungs- oder sogar »Natürlichkeits-«Thesen. Dahinter besteht die Gewohnheit fort, in den Kategorien machtpolitischer Lagerbildung und Polarisierung zu denken. Dafür eignen sich außenpluralistisch-instrumentalistische Schemata. Auf dem Boden des älteren Ansatzes so etwas wie eine »*Zeitung für alle*« zu schaffen, war seinerzeit gar nicht erst versucht worden. Vor zehn Jahren war gelegentlich über *rundfunkähnliche Zeitungsstrukturen* geschrieben worden.<sup>300</sup> Darum war es dann still geworden, nachdem schon die Konzepte *partieller* innerer Vielfalt nicht zum Zuge gekommen waren. Binnenpluralismus und Medienfreiheit als Programm der Presserechtpolitik – davon sprachen nach 1974 nur noch wenige. Im Zeichen der »neuen Medien« sind nun Presse- und Rundfunkpolitik näher aneinandergerückt. Und alsbald erweist sich: Die Versäumnisse schlagen jetzt zurück, die Trendrichtung kehrt sich um, nunmehr werden dem Rundfunk vermehrte außenpluralistische Einschläge abverlangt. Die *Ersetzung* von Binnen-

<sup>300</sup> Vgl. *Ehmke*, in: Festschrift für Arndt (Anm. 244), S. 111 ff.; *Dittrich*, Pressekonzentration, S. 119 ff.; *Kunert*, Pressekonzentration, S. 165 ff.; *Stammler*, Die Presse, S. 331 ff., 349 ff., Neuerdings wieder *Prümm*, in: Beiträge zum Medienrecht (Anm. 248), S. 129 ff. Dagegen zuletzt *Mestmäcker*, Medienkonzentration, S. 17 ff.; *Scholz*, Pressefreiheit, S. 83 u. ö., *Papier*, Der Staat 1979, S. 426 ff., 435. Manches spricht für die Annahme, daß die bisherigen *Finanzierungsweisen* dem Gedeihen einer »*Zeitung für alle*« (i. S. der oben für den »*Rundfunk für alle*« entwickelten Merkmale) entgegenstehen würden. Autoren wie die zuletzt genannten sind allerdings der Ansicht, die privatwirtschaftliche Pressestruktur sei verfassungsgeboden. Auch dort, wo ein durchgängiger Verfassungsrang des Grundsatzes »publizistischer Gewaltenteilung« in Abrede gestellt wird, pflegt man diese Grenzlinie gegen Vorstöße in der *entgegengesetzten* Richtung zu *verteidigen*. Hiergegen zutreffend *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen, S. 68 ff. Im übrigen *Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit, S. 82 ff.

durch Außenpluralismus steigt am Horizont auf.<sup>301</sup> Nach dem Scheitern der Presse-rechtsreform hat sozialliberale Rundfunkpolitik zum Pressewesen und zu dessen Strukturen hin eine offene Flanke. Auch bei Sozialliberalen macht sich – vorerst nur vereinzelt und andeutungsweise – die Versuchung bemerkbar, schließlich doch auf je separaten Tendenzrundfunk umzuschwenken. Das wäre eine »Gewaltenteilung« nach Tendenzvorzeichen, nun *innerhalb* des (außenpluralistisch gear-teten) Rundfunkwesens. Auf der Grundlage solcher obskurer Machtkalkulationen mag sodann der Versuch naheliegen, den Geländeverlust im Rundfunk durch einen Geländegewinn in der Presse auszugleichen. Und zwar mag sich als Ausgangspunkt dafür die Annahme anbieten, privatrechtlich-privatwirtschaftlich betriebene Massenmedien seien unvermeidlicherweise, nämlich aus strukturellen Gründen, »rechtslastig«, öffentlich-rechtliche dagegen »linkslastig« – also seien *öffentlich-rechtliche Tendenzblätter* zu gründen. Im Ergebnis würde demzufolge eine neue machtstrategische »Gewaltenteilungs-«Linie quer durch Presse *und* Rundfunk (jeweils auch intramedial) verlaufen. Dergleichen wäre, was den öffentlich-rechtlichen Sektor betrifft, ganz und gar verfehlt. Nichtsdestoweniger macht sich in der gegenwärtigen medienpolitischen Diskussion auch etwas in dieser Richtung bemerkbar.

Den Anbindungsbestrebungen, denen sich der Rundfunk derzeit wieder ausgesetzt sieht, entsprachen z. B. im NDR-Bereich Forderungen nach einer öffentlich-rechtlich und gemeinnützig betriebenen Zeitung, wobei die einen mehr den Typus der »Zeitung für alle«, die anderen mehr den einer unspezifisch parteilichen Zeitung im Auge zu haben schienen. Der Hamburger Bürgermeister *Klose* schien an ersteren Typus zu denken: an eine von einer öffentlich-rechtlichen Stiftung herausgegebene Zeitung, welche weder »Parteiblatt« noch »Staatszeitung« sein sollte; ebensowenig sollte »Tendenzen zum closed shop oder zum Syndikalismus« Raum gegeben werden. *Klose* wollte auf möglichst liberale »Programmgrundsätze« hinaus. Als Kontrollorgan sollte ein Stiftungsbeirat nach dem Muster bisheriger Rundfunkräte fungieren.<sup>302</sup>

301 Vgl. zuletzt *Kröger*, NJW 1979, S. 2543: »Die bisherige binnenpluralistische Struktur der Rundfunkanstalten kann mehr und mehr ersetzt werden durch einen Pluralismus einer Vielzahl untereinander konkurrierender Rundfunkunternehmen.« Programmatisch in dieser Richtung *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, S. 71 ff.

302 Vgl. *Kloses* Interview in *Konkret* 1979, Heft 8, S. 22. Siehe auch schon das Votum der Hamburger FDP in der Anfangsphase des NDR-Konflikts: Ggf. müsse geprüft werden, ob die in Hamburg verbleibende Rumpfanstalt als »öffentlich-rechtliche Medienanstalt« auch die Herausgabe von Publikationen bis hin zur Tageszeitung übernehmen könne, SZ Nr. 161 vom 16. 7. 1977, S. 2. Damals zeigte sich *Klose* noch skeptisch, vgl. KuR Nr. 56 vom 23. 7. 1977, S. I (III) (Interview). Anders *G. Jansen*, FRep. Nr. 16 vom 5. 8. 1977, S. 1 (3) (Interview): » . . . kurzentschlossen machen, wenn es keinen anderen Weg mehr gibt.«

Die früher gegen öffentlich-rechtliche Zeitungen vorgebrachten verfassungsrechtlichen Einwände werden sich entkräften lassen, wenn sich dartun läßt: Auf dem Boden solcher Organisationsformen wäre es um die Pressefreiheit als Medienfreiheit besser bestellt als im Zeichen der bisherigen Pressestruktur. Als »Integrationszeitung« ausgestaltet, wäre ein derartiges Printmedium außer Reichweite der Lehre vom »natürlichen« privaten Medienordo angesiedelt. Es würde auch der Problematik der Überlagerung von Außen- und Binnenpluralismus entgehen. Was hiermit stattfinden würde, wäre ein *vollständiger* Wechsel des Paradigmas. Dem Gesamtangebot des entsprechenden privaten Markts würde sich auf anderer Ebene ein Presse-»Gesamtprogramm« zugesellen. Es könnte eine »Grundversorgung mit Integrationspresse« stattfinden. Damit würde man Neuland betreten. Auch im Hinblick auf die konventionelle Doktrin von der »publizistischen Gewaltenteilung« wäre *dies* vielleicht ein weiterführender Gedanke. Im übrigen wird auch der Problematik pressenspezifischer Koordinationssysteme weiter nachzugehen sein.

## VI. »Grundversorgung mit Integrationsrundfunk«

Der Exkurs in das Pressewesen hat weiteren Aufschluß darüber erbracht, daß wir es in der Presse- wie auch in der Rundfunkrechtspolitik mittlerweile mit zwei durch und durch verschiedenartigen und inkompatiblen Pluralismusprinzipien zu tun haben, daß diese Prinzipien hier wie dort nichtsdestoweniger beide zugleich verfochten werden und daß sie sich auf unterschiedliche Weise arrangieren können. Die Parallelitäten seien nun mit Blickrichtung auf den Rundfunk weiterverfolgt.

Im Abgeordnetenhaus von Berlin wurden kürzlich, aus Anlaß der Krise des »Abend«, Erwägungen über eine öff. Stiftung als »Träger für freie Zeitungen« angestellt. So Abg. *Papenfuß* (SPD), Plenarprot. 8/29 vom 12. 6. 1980, S. 1280. Abg. *Dr. Meisner* (SPD) zog ein »öffentlich-rechtliches Dach . . ., um Tagespresse zu erhalten«, in Betracht, ebd. S. 1284. Dabei mag nun auch an ein umfassendes Koordinationssystem gedacht worden sein. Scharf ablehnend Abg. *Lummer* (CDU), ebd. S. 1286.

Aus der überregionalen Diskussion: Gewerkschaftliche Forderungen zur Pressepolitik (Beschluß des 11. Gewerkschaftstags der IG Druck und Papier 1977), in: *Druck und Papier* 1977, Nr. 23, S. 26 (27, unter 6.); *Hensche*, FR a.a.O. (Anm. 289); *ders.*, FRep. Nr. 23 vom 16. 11. 1979, S. 13; *ders.*, GMH 1979, S. 646 f., zustimmend zu *Kloses* Vorstoß. Auf diesen Vorstoß kommt auch *Ihlefeld* zurück, FRep. Nr. 12 vom 21. 10. 1980, S. 8 ff., für Zeitungen nach dem Integrationsmodell. Auf dem 12. Gewerkschaftstag der IG Druck und Papier 1980 wurde der Hauptvorstand beauftragt, ein Modell für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Zeitung zu entwickeln, ebd. S. 26 (Antrag 144).

## 1. Integrations- und Tendenzrundfunk – Konkurrenzdoktrinen, Kooperationskonzepte

Dem eben zuletzt erörterten presserechtspolitischen Aufbauschema zufolge würden sich außen- und binnenpluralistische Elemente anders zueinander verhalten, als es dem Juristentag und den Verfassern der Entwürfe eines Presserechtsrahmengesetzes vorgeschwebt hatte. Im Fall des Nebeneinanders von Tendenzblättern und einer »Integrationszeitung« würden sich die beiden Vielfaltprinzipien nicht innerhalb jeder einzelnen publizistischen Einheit übereinanderschieben, sondern es würde eine Sezession stattfinden: Das eine Prinzip würde sich auf die eine, neuartige Einheit beschränken, das andere Prinzip würde die übrigen, konventionellen Einheiten prägen und miteinander verbinden, und zwar je exklusiv und zur Gänze. Das Gesamtangebot würde daraufhin aus zwei ungleichartigen Teilkomplexen bestehen: *Hier* das »Gesamtprogramm« im obigen Sinn (als Inbegriff umfassender Information und als offener »Meinungsmarkt«); es wäre auf »*Vollversorgung*« zugeschnitten, also der Konkurrenzierung von weiteren Teilmärkten aus nicht bedürftig. *Dort* aber nun dennoch jener weitere, im herkömmlichen pressenspezifischen Sinn ökonomisch-publizistische Markt. Zwischen den beiden Größen könnte – scheinbar auf gleicher Ebene – ein eigenartiger zusätzlicher *Wettbewerb* entstehen. Er wäre strukturlogisch nicht begründbar, also *überflüssig*. Näherhin könnte er sich auf das »Gesamtprogramm« *depravierend* auswirken – eine Vermutung, welche gegenwärtig gern anhand des Beispiels der britischen Rundfunkpraxis erörtert wird.<sup>303</sup> Auffälligerweise sind es nun die gleichen Kräfte, die einen derartigen *Wettbewerb der Systeme* innerhalb des hiesigen Rundfunkwesens verwirklichen, von der Presse dagegen fernhalten möchten. Im übrigen wird das Konzept der Systemkonkurrenz im Rundfunkwesen durch Konzepte der *Kooperation* überlagert, wobei hinsichtlich des Verhältnisses von Systemkonkurrenz und Systemkooperation verschiedene Lesarten begegnen.

a) Um hier einmal *Schwarz-Schilling* zu zitieren: Ihm zufolge wird die technische Entwicklung im Bereich der elektronischen Medien »eine neue Vielfalt von Information und Meinung« ermöglichen. »Funktion und Auftrag der heutigen Medien werden sich in Reaktion darauf tiefgreifend ändern müssen. Es muß ein neues Gleichgewicht zwischen den Medienformen gefunden und geschaffen werden, das auf der Grundlage unseres in der Verfassung angelegten personalen Menschenbildes beruht.«<sup>304</sup> *Glötz* ist es demgegenüber um eine neue modelltheoretische Be-

303 Siehe oben Anm. 238. Ferner bereits Anm. 176 ff.

304 So *Schwarz-Schilling* vor dem Münchner Kreis im Oktober 1979, vor dem Hintergrund der Vorstellung, es gebe auch hier einen bürgerlich-rechtsstaatlichen Nachholbedarf »weg von institutionellen Besitzständen hin zu individueller Nutzung«. »Im Zentrum der neuen Medienordnung steht

gründung und Rechtfertigung des *bisherigen* »publizistischen Gleichgewichts« zu tun. Nach *Glitz* hat der Gesetzgeber nicht die Freiheit, *alle* Massenkommunikation nach dem Integrationsprinzip zu organisieren. Die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und Strömungen müßten *auch* einen »eigenen Zugang zur Öffentlichkeit« haben und dürften nicht darauf verwiesen werden, »daß ihr Gesprächsanteil sozusagen repräsentativ, von anderen, in die Kommunikation eingebracht wird«, denn dabei laufe man Gefahr, »Ränder« abzuschneiden«. *Glitz* verweist wegen des direkten Zugangs auf Presse und Film; dort gebe es allerdings eine Gefahr der »Departmentalisierung der Kommunikation«. Daraufhin kann der Gesetzgeber nach *Glitz* einen Sektor der Kommunikation zur Gänze nach dem Integrationsprinzip ordnen, wenn er in anderen Sektoren das außenpluralistisch-privatwirtschaftliche Modell zuläßt.<sup>305</sup> Anders jedoch die heutige Privatrundfunk-Programmatik.

Daß eine *vollständige* Liberalisierung im Rundfunkbereich unter Gemeinwohl-Aspekten von Nachteil sein könnte, wird auch von Fürsprechern der Veränderung in Betracht gezogen. Man sucht dem, wie schon erwähnt, u. a. auch mit dem Vorschlag Rechnung zu tragen, ein Nebeneinander von bisherigem und Privat-, insbesondere Verlegerrundfunk zustandezubringen. Man scheint fürs erste eine »Gewaltenteilung« *innerhalb* des Rundfunks (nicht aber auch innerhalb der Presse) anzustreben. So ist denn von einer »Ergänzung« und »Bereicherung« des bisherigen Rundfunks im Weg der »Hinzufügung« von Privatrundfunk die Rede.<sup>306</sup> Im Hinblick auf die Kabelpilotprojekte geht man von der Vorstellung aus, daß auch in ihnen die »Grundversorgung« mit *Integrationsrundfunk* sicherzustellen sei<sup>!</sup> »und daß es im innovatorischen Interesse darauf ankommt, mit konkurrierenden und komplementären Programmstrukturen möglichst ungebunden an bestimmte

das Individuum und sein verbrieftes Recht auf Freiheit der Information und Meinung.« So im szt. Manuskript (Hekt.), etwas anders in: *Telekommunikation für den Menschen* (Anm. 150), S. 278 (285 ff.). Auch *Schwarz-Schilling* vernachlässigt in diesem Zusammenhang das – auch seinerseits neu hervortretende – Professionalisierungsbedürfnis. Deshalb läuft seine Anthropologie auf das Eindringen pressenspezifischer »Präponderanz-« Lehren in den Rundfunk hinaus.

305 So *Glitz* vor dem Münchner Kreis, in: *Telekommunikation für den Menschen* (Anm. 150), S. 265 f., für einen »kleinunternehmerischen Flügel in der Infrastruktur der Medien« »neben dem Kaufhaus«. Ähnlich *ders.*, in: *Medienpolitische Fachtagung* (Anm. 47), S. 39 f.; *ders.*, *Leviathan* 1980, S. 236 f. *Glitz* mag an eine »Grundversorgung mit Rundfunk« (durchgängig als Integrationsrundfunk) denken. Die »Zusatzversorgung mit Presse« müßte danach unter Absehung von dem Typus der »Integrationszeitung« stattfinden (den *Glitz* ablehnt). Defizite des Integrationssystems und des »Modells wirtschaftlicher Wettbewerb« werden von *Glitz* intermediär gegeneinander verrechnet.

306 Siehe *Schwarz-Schilling* in seinem initiierten Tutzingener Vortrag »Ist das öffentlich-rechtliche System zu retten?«, *KuR* Nr. 97 vom 11. 12. 1976, S. 1 (10). Dazu das CDU-Papier MP 1977, S. 161. An anderer Stelle hatte *Schwarz-Schilling* bereits eine Entwicklung dahingehend diskutiert, daß man »das öffentlich-rechtliche System abschafft«, in: *Fernsehen* (Anm. 77), S. 101 (117).

Vorgaben zu experimentieren«.<sup>307</sup> Nach dem vorhin Gesagten liegt auf der Hand: Auch dieses Arrangement wäre keineswegs problemlos. Die Wettbewerbskonstellation ist medien-, auch medienrechtstheoretisch noch nicht aufgearbeitet. Wie sich vorhin schon ergeben hat, sind die zitierten Wendungen auch umgekehrt zu lesen: Integrationsrundfunk als »Ergänzung« von privatem Tendenzrundfunk, d. h. als *Defizitausgleich*. Dieses Nebeneinander wird als ein Behelf unter mehreren angeführt. Außerdem sind die oben<sup>308</sup> wiedergegebenen *internen* Ansätze in Erwägung gezogen worden. Dabei ist das Verhältnis der beiden Behelfe (Alternative? Doppelstrategie? Ggf. Priorität?) ungeklärt geblieben.

b) Die intramediäre Wettbewerbsvariante läßt jetzt sinnfällig werden, daß modelltheoretische und sonstige Dunkelheiten auch schon der älteren Lehre von der »publizistischen Gewaltenteilung« innewohnen. Dergleichen spielt auch bei dem Mainzer Modell eine Rolle. Die Landesregierung von Baden-Württemberg z. B. »bekennt sich« einerseits zu einem *intermediären* »Wettbewerb« (zwischen Privatpresse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk). Andererseits möchte sie ihn – *intramediär*? – »fortentwickeln«.<sup>309</sup> Das südwestdeutsche Pilotprojekt soll anscheinend zwischen bisherigen Anstalten und den unter dem Dach der neuen Anstalt zusammengefaßten Veranstaltern einerseits Konkurrenz und andererseits Kooperation im Sinn jener »Grundversorgung« bewerkstelligen.

Ausweislich einer Stuttgarter Modellbeschreibung (Stand: 15. 11. 1978) sollte ein Teil der zur Verfügung stehenden Kanäle von SDR, SWF und ZDF genutzt werden. Diese Anstalten sollten dabei »ausschließlich« den für sie geltenden Staatsverträgen/Rundfunkgesetzen unterliegen. Außerdem war von der Verbreitung (wohl zu ergänzen: dritter) empfangbarer regionaler, überregionaler und ausländischer Hörfunk- und Fernsehprogramme – auch zeitversetzt, als Wiederholung oder gekürzt – die Rede. Dafür sollte das jeweilige Rundfunkunternehmen »primär« verantwortlich sein. Für lokale Programme, für ein Münzfernsehen usw. sollten »in erster Linie private Veranstalter« in Betracht kommen. An anderer Stelle wurden auch Spartenprogramme genannt – womit mangels derartiger Angebote bisheriger Anstalten<sup>310</sup> ebenfalls Private angesprochen wären. Die Aufteilung der einzelnen Dienste auf die bisherigen Anstalten und auf private Interessenten sollte näherhin in »*Versuchsbedingungen*« festgelegt werden, welche zwischen Bund und Ländern vereinbart und durch den angestrebten neuen Staatsvertrag (Art. 1 Abs. 4 ME) für verbindlich erklärt werden sollten.<sup>311</sup> Nach *Schreckenberger* vertraut die Rheinland-Pfälzische Landesregierung darauf, daß sich auf der Ebene der konzessionierten Programme ein angemessenes »Vielfaltsbild«

307 So das CDU-Papier MP 1977, S. 161, 167.

308 Unter IV 2.

309 Vgl. LT-Drucks. 7/5612, zu II 1 und 2.

310 Über entsprechende ZDF-Pläne unterrichtet die Schrift: ZDF (Hrsg.), *Überlegungen des ZDF zu Kabelpilotprojekten*, 1978, Vgl. im übrigen die Stellungnahme v. *Hases* bei der Mainzer Anhörung am 11. 12. 1979 (A Anm. 3), in: ders., *Stellungnahmen zur Medienpolitik*, S. 45 ff. Ferner *D. Stolte*, KuR Nr. 54 vom 12. 7. 1980, S. 1 ff.

311 Näher aus Mainzer Sicht szt. *Schreckenberger*, LT-Drucks. 8/3714 vom 2. 1. 1979, zu IV 2 und 3.

entwickeln werde. »Hinzu kommt, daß . . . drei bestehende öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zusätzliche Programme bieten.«<sup>312</sup> Im Landtag wurde dies dahin verstanden, »daß der Teilnehmer in einem Mischsystem versorgt wird«.<sup>313</sup>

Konkurrenzverhältnisse innerhalb der gleichen Programmattung (Sparte o. ä.) könnten sich demzufolge ergeben, soweit Angebote bisheriger Anstalten *und* Privater vorhanden wären. »Grundversorgung« dagegen wären eingespeiste externe »Gesamtprogramme« oder Programmbestandteile bzw. durch bisherige Anstalten eigens veranstaltete Versuchsprogramme u. U. insoweit, als sich diese Anstalten in *Alleinstellung* befinden, also Private nichts Gleichwertiges anbieten würden. Dabei wird vor allem an den engeren Informationssektor zu denken sein, außerdem an den Bildungssektor. Ob die »Grund-«Angebote auch im bisherigen Umfang nachgefragt werden würden, würde offenbleiben. Auch die »Grundversorgung« könnte demnach einer Konkurrenz ausgesetzt sein, nämlich einem Wettbewerb quer durch die Gattungen. Berichterstattung durch Integrationsrundfunk müßte dann z. B. mit Werbe- und Unterhaltungsprogrammen nach Art von Radio Luxemburg konkurrieren.

Alles dies hatte sich im Text des Modellentwurfs noch nicht niedergeschlagen. Im Text des Regierungsentwurfs wird es immerhin andeutungsweise erkennbar. Danach dient der Versuch dem Zweck, »bei der Anwendung neuer Kommunikationstechniken ein vermehrtes Programmangebot, neue Programmformen, Programmstrukturen und Programminhalte, lokalen Rundfunk und die Beteiligung freier Veranstalter zu erproben« (§ 2 Abs. 1 Satz 1 RegE). Dabei sollen u. a. »das Nutzungsverhalten der Teilnehmer«, »die Auswirkungen auf die bestehenden Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts, die Presse . . .« sowie »Möglichkeiten künftiger Organisationsformen für den Rundfunk und andere Kommunikationsdienste« untersucht werden (Satz 2 ebd.). In diesem Rahmen sollen die Versuchsbedingungen nunmehr von der Landesregierung durch Rechtsverordnung geregelt werden, wofür u. a. noch folgender Grundsatz vorgegeben wird: »Es sollen unterschiedliche Programmstrukturen, insbesondere mindestens ein Programm mit vielfältigen Nutzungsinhalten (Vollprogramm), lokale und regionale Programme sowie Programme mit gleichartigen Nutzungsinhalten (Spartenprogramme), vorgesehen werden« (§ 3 Nr. 4 RegE). SWF und ZDF »können sich mit den im Versuchsgebiet empfangbaren Programmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten am Versuch beteiligen« (§ 15 Abs. 1 RegE). »Sie können jeweils einen Kanal zur Verbreitung weiterer Fernsehprogramme erhalten, wenn unter Berücksichtigung der Beteiligung freier Veranstalter eine ausreichende Zahl von Kanälen zur Verfügung steht.« lokaler Rundfunk und Werbung sind darin

312 Ebd. zu IV 5, unter e.

313 Abg. Dr. Danz (FDP), Plenarprot. 8/63, S. 3224.

nicht gestattet« (§ 15 Abs. 2 Satz 1 RegE). Die Beteiligung erfolgt »im Rahmen der Versuchsbedingungen und nach den für diese Anstalten geltenden Rechtsvorschriften« (Satz 2 ebd.). In der Gesetzesbegründung heißt es, der Versuch solle auch Aufschluß geben, »ob sich neben den bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Programmvielfalt herausbildet«. <sup>314</sup> Und zwar will man in Erfahrung bringen, ob »ein publizistisches Vielfaltsbild in Konkurrenz zu den bestehenden Rundfunkanstalten« zustande kommen wird. <sup>315</sup> Ende 1979 freilich hatte es noch geheißen, die privaten Veranstalter würden »vermutlich in der Regel kein Gesamtprogramm mit allen Programmsparten veranstalten«. <sup>316</sup> Darin klingt wieder ein Doppeltes an: Einerseits möchte man mit koordiniertem Privatrundfunk einen ersten Gehversuch machen, und zwar neben dem Integrationsrundfunk und in Konkurrenz zu ihm, also *gegen ihn*; (dies auch im Sinn des Herausexperimentierens künftiger, der Verallgemeinerung fähiger anderer Organisationsformen.) Andererseits soll der Integrationsrundfunk hierbei *Hilfestellung* leisten, etwa im Sinn einer Ausfallbürgschaft für den Fall, daß ein Pressegemeinschaftsprogramm zum »Meinungsmonopol« tendiert oder daß in gegenständlich-spartenmäßiger Hinsicht ein »Gesamtprogramm« nicht zustande kommt (»Ausgewogenheitsreserve« <sup>317</sup>).

Derartige Ambivalenzen und Unsicherheiten traten in den Erklärungen *Späths* im Stuttgarter Landtag bereits deutlicher hervor. In diesen Erklärungen und Debatten wurde das Konzept eines nichtkommerziellen Verbandsrundfunks seitens der CDU nur noch beiläufig berührt. <sup>318</sup> Im Mittelpunkt standen stattdessen das Vorhaben der Hereinnahme von Presseunternehmen in den Versuch und daraufhin die Frage des Verhältnisses eines Verlegerrundfunks zum bisherigen Rundfunk, ferner die – als in wenigen Jahren möglich veranschlagte – Einspeisung eines luxemburgischen deutschsprachigen vollkommerziellen Satellitenfernsehens in das Kabelnetz. Das Parlament befaßte sich ausführlich mit einem »Absinken des Programmniveaus« <sup>319</sup> und mit »vielkanaliger Einfalt«, <sup>320</sup> mit dennoch beschworener diesbezüglicher »Mündigkeit« als Argument gegen eine »Beschränkung der Medien«, gegen ein

314 LT-Drucks. 9/687, zu § 19.

315 So *Schreckenberger*, Plenarprot. 9/21, S. 1059.

316 So die Erläuterungen zum Referentenentwurf (Stand: 13. 11. 1979), Hekt. S. 10. In der Gesetzesbegründung ist diese Passage weggefallen.

317 Vgl. *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 36. Siehe auch *ders.*, MP 1980, S. 48 (»Vielfalts- und Kulturreserve«). *Hoffmann-Riem* weist im übrigen auf eine Reihe von Gründen – beiderseitiges »taktisches« Verhalten usw. – hin, welche dafür sprechen, daß es zu einem wirklichen Test von Defizitgefahren auf dem Boden des Modellversuchs noch nicht kommen würde. Der Ernstfall der peiorativen Systemkonkurrenz bzw. Systemverquickung würde danach erst später eintreten.

318 Vgl. Abg. *Teufel* (CDU), Plenarprot. 7/87 vom 29. 11. 1979, S. 6109: »Und wir wollen die Beteiligung Privater an Rundfunk und Fernsehen mit einem Organisationsrahmen versehen, der gewährleistet, daß alle gesellschaftlich relevanten Gruppen zu Wort kommen und berücksichtigt werden.«

319 Vgl. *Späth*, ebd. S. 6084 ff., unter Anknüpfung an *Teufel* (Anm. 183).

320 Vgl. Abg. Dr. *Münch* (SPD), ebd. S. 6102.

»Informationsverbot« und dergleichen.<sup>321</sup> Namens der Landesregierung bekräftigte *Späth* vorweg eine »Bestandsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Baden-Württemberg«; die Regierung denke nicht daran, »das öffentlich-rechtliche System abzuschaffen und durch kommerzielle Programmgestalter zu ersetzen«.<sup>322</sup> Nichtsdestoweniger seien im Bereich der bisherigen Anstalten »strukturelle Veränderungen unausweichlich«.<sup>323</sup> Zwischen diesen Anstalten und dem Pilotprojekt handele es sich nun »nicht um eine prinzipielle Wettbewerbssituation, sondern um eine Kooperation«;<sup>324</sup> es sei eine Zusammenarbeit anzustreben.<sup>325</sup> Anzustreben sei näherhin »nicht die bloße Vermehrung bekannter und bestehender Programmformen, sondern die Entwicklung und Bedarfsprüfung neuer Programmformen«.<sup>326</sup>

Unter diesem Blickwinkel widmete sich *Späth* zumal dem *Lokalrundfunk*. Hier legte er Wert einerseits auf ein Wettbewerbs-, andererseits auf ein spezifisches Kooperationsmotiv.<sup>327</sup> »Erster Interessent« für die lokale Berichterstattung durch Rundfunk sei »die Lokalzeitung, das heißt Redaktion und Verlag«. Nach Auffassung der Regierung gehöre es zu den »zentralen Aufgaben«, der Presse in diesem Bereich den Zugang zum Kabelfernsehen zu ermöglichen.<sup>328</sup> Die Regierung halte es »zur Wahrung des Gleichgewichts zwischen Presse und Rundfunk für legitim und sachgerecht, den lokalen Zeitungsverlagen den Zugang zu den neuen Medien zu ermöglichen«.<sup>329</sup> Man müsse darüber reden, wie ein Lokalprogramm aussehen könnte, »das von einer öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt und einer Tageszeitung gemeinsam betrieben wird oder etwa vom lokalen Zeitungsbereich mit Hilfe der öffentlichen Einrichtung betrieben werden könnte. Ist eine Kooperation zwischen Rundfunkanstalten und Presse überhaupt möglich oder sollte eine klare organisatorische Trennung erfolgen? Welche Auswirkungen auf die Presse und die Verlage lassen sich von den unterschiedlichen Organisationsstrukturen erwarten? Bisher vermuten wir viel, wissen aber viel zu wenig darüber, wie zum Beispiel die lokalen Zeitungen etwa im Raum Mannheim/Ludwigshafen, vielleicht sogar in Zusammenarbeit mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, eine Entwicklung einleiten könnten, bei der Print-Medien und öffentlich-rechtliche Medien zusammengehören, wo zum Beispiel Lokalnachrichten gesendet werden und Bezug auf die folgende Zeitung mit Hintergrundkommentar und all den Dingen genommen wird.«<sup>330</sup>

Ähnlich sodann für die CDU-Fraktion *Teufel*: Private Veranstalter »nicht als Alternative . . ., sondern als Ergänzung zu den bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren

321 Vgl. *Späth*, ebd. S. 6084, 6088 f. Über »Mündigkeit« demgegenüber Abg. Dr. *Eppler* (SPD), ebd. S. 6120 f., mit Hinweisen auf eine abweichende CDU-Praxis in anderen Bereichen der Bildungs- und Kulturpolitik.

322 Ebd. S. 6087.

323 Vgl. ebd. S. 6086.

324 Plenarprot. 7/83, S. 5671.

325 Plenarprot. 7/87, S. 6095.

326 Ebd.

327 Vgl. ebd. S. 6081, 6093.

328 Ebd. S. 6081. Verwandt *Vogel*, KuR Nr. 83 vom 24. 10. 1979, S. IV, der die Pressepräferenz »vornehmlich« auf den lokalen und subregionalen Bereich bezieht.

329 Vgl. ebd. S. 6087 f., mit der Begründung, die Existenz mittelständischer Zeitungsverlage müsse durch deren Expansion in den Bereich der »neuen Medien« und durch Beteiligung am dortigen »Werbekuchen« gesichert werden. Daneben findet sich noch die *publizistische* Begründung, die Lokalzeitungen hätten »bereits jetzt schon aus dem Print-Medium gewissermaßen die entsprechende Information«, ebd. S. 6081.

330 Ebd. S. 6092.

Fortbestehen wir wollen und nicht im geringsten zur Diskussion stellen«. Es gehe darum, neue lokale und regionale Informations- und Kommunikationssysteme zu ermöglichen. »Nicht auf Kosten der und gegen die kleinen und mittleren Zeitungen, sondern in enger Zusammenarbeit mit ihnen. Nicht auf Kosten der und gegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern als Ergänzung zu ihren Programmen.« Gleichwohl insistierte *Teufel* auf einem außenpluralistischen Ansatz: »Wir wollen eine größere Pluralität bei den Informationsinhalten, indem wir eine größere Pluralität bei den Informationsträgern schaffen.«<sup>331</sup> Daraufhin wurde seitens der SPD-Fraktion das Phänomen der lokal-regionalen Pressekonzentration beim Namen genannt. *Eppler* schrieb *Späth* die Absicht zu, »dieses lokale Pressemonopol noch durch ein lokales Kabelfernsehmonopol (zu) ergänzen, indem Sie den lokalen Zeitungen anbieten, in diesem Medium mitzuwirken«. Die SPD wolle jedoch kein Kabelfernsehen, »das private Pressemonopole durch den Bildschirm potenziert«. Sie wolle im übrigen auch kein »Boulevard-Fernsehen«.<sup>332</sup> »Wir wollen journalistische und kulturelle Konkurrenz . . . Wir sind allerdings überzeugt, Mittel und Wege zu finden, dies zu erreichen, ohne einen wirtschaftlichen Machtkampf der Verlegergiganten gegen die kleinen und mittleren Verleger und danach unter sich auf Kosten der Fernsehzuschauer zu eröffnen.«<sup>333</sup>

*Eppler* deutete eine gewisse Bereitschaft seiner Fraktion an, auf eine Dachkonstruktion einzugehen.<sup>334</sup> Dabei mag an bisherige Anstalten oder an eine neue Anstalt als Träger gedacht sein. Jedenfalls wird der Mainzer Modellentwurf abgelehnt.<sup>335</sup> Seitens der FDP-Fraktion wurde das Konzept der »dritten Säule« im Sinn der Bundes-»Leitlinien« in der Fassung vom 9. 5. 1979 verfochten.<sup>336</sup> Die beiden derzeit für eine Beteiligung in Frage kommenden Anstalten ihrerseits äußerten sich bezüglich der neuen Konkurrenzdoktrin überaus skeptisch.<sup>337</sup>

331 Ebd. S. 6109 f. Letzterer Satz bezieht sich im dortigen Zusammenhang auf eine »Erweiterung der Meinungs- und Informationsfreiheit«, welche sich u. a. gegen »das Monopol einiger weniger Medienkonzerne« kehren soll. Die Pressefreiheit als »Freiheit der Verleger, ihre Meinung zu sagen« (Zwischenruf *Eppler*, S. 6109), wird jedoch nicht grundsätzlich problematisiert.

332 Ebd. S. 6119 und Plenarprot. 7/83, S. 5673.

333 *Münch*, Plenarprot. 7/87, S. 6101. Darin drückt sich die Annahme aus, daß es eine einigermaßen funktionsfähige lokale Marktstruktur nicht geben und daß stattdessen eine Sogwirkung in der Richtung auf ein einziges überlokales pressenahes Programm einsetzen würde. Siehe denn auch oben bei Anm. 238.

334 Vgl. Plenarprot. 7/87, S. 6122.

335 Vgl. *Eppler*, Plenarprot. 7/83, S. 5673; *Münch*, Plenarprot. 7/87, S. 6100.

336 Vgl. Abg. *Enderlein* (FDP/DVP), Plenarprot. 7/83, S. 5663 ff.; Abg. Dr. *Morlock* (FDP/DVP), Plenarprot. 7/87, S. 6113 ff.; *Enderlein*, ebd. S. 6125 ff. Siehe oben Anm. 187.

337 Vgl. v. *Hase*, MP 1979, S. 735 ff.: »Kommerzieller Rundfunk . . . ist eine Wirtschaftstätigkeit«. Gegen eine »kommerzielle und dadurch verzerrte Konkurrenz«: »Wettbewerb ist . . . nur zwischen Anbietern möglich, die Vergleichbares anbieten.« »Einen wirtschaftlichen Wettbewerb mit dem kommerziellen Fernsehen würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen des unterschiedlichen Programmauftrages kaum bestehen können.« Gegen eine Beteiligung an dem Versuch »als Konzessionsträger wie andere auch ohne jeglichen Sonderstatus in der Organisation und Leitung des Projekts« ein seitens des SWF am 23. 10. 1979 vorgelegtes »Alternatives Organisationsmodell für das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Mannheim«, Hekt. S. 10: »Wenn dies ein Entwicklungsmodell der künftigen Rundfunkorganisation ist, und diese Tendenz kann nicht bezweifelt werden, werden die Rundfunkanstalten es sich überlegen müssen, ob sie der gewollten Konkurrenz angesichts der langfristigen Risiken für die weitere Auftragererfüllung . . . durch Kooperation oder aber durch Betonung und Verteidigung ihrer derzeitigen Stellung . . . begegnen sollen. Letzteres würde eine freiwillige Förderung des Pilotprojektes . . . unmöglich machen«.

Sie traten für ein *von ihnen selbst* – getrennt bzw. im Verbund – zu errichtendes, wesentlich integrationsrechtliches Dach ein, wobei das SWF-Modell neben einem Spartenverschnitt der konventionellen Programme je ein lokales Fernseh- und ein lokales Hörfunkprogramm vorsieht. Dabei wird als Möglichkeit erwähnt, »die ortsansässigen Zeitungsverlage durch feste Vereinbarungen aktiv zu beteiligen, sofern eine redaktionelle Unabhängigkeit von der lokalen Zeitungsredaktion geschaffen wird«. Mangels einer solchen »redaktionellen Selbständigkeit« würde dem SWF zufolge »ein lokales Meinungsmonopol« ins Haus stehen.<sup>338</sup> – Nach *Geiger* nun darf die Handhabung des Versuchs nicht dazu führen, »daß nur das Interesse an einem *lokalen* Fernsehen getestet werden kann«. Die Zukunft der neuen Technik liege darin, »daß den bestehenden Anstalten Konkurrenz auch – mit verteilten Rollen – zu ihrem Gesamtprogramm gemacht werden kann«. Um »die Konkurrenzlage« deutlicher hervortreten zu lassen, möchte *Geiger* die bestehenden Anstalten von dem Versuch ausgeschlossen sehen.<sup>339</sup> Die Meinungen gehen also noch auseinander.

c) Hinter diesen Divergenzen stehen unterschiedliche Vorstellungen von der verfassungsrechtlichen Wertigkeit intramediiärer Systemkonkurrenz bzw. Kooperation und »Grundversorgung«. Wenden wir uns unter diesem Gesichtspunkt nun wieder der überregionalen Diskussion zu. ||

aa) Den Anfang hat auch insoweit bereits *Krause-Ablaß* gemacht. Von der Rezipientenseite ausgehend, führt er 1965 folgendes aus: Privaten Rundfunkunternehmen obliege nicht die Pflicht, den Rundfunkanteil an jenen Leistungen zu erbringen, »die dem Staatsbürger die sachgemäße Ausübung der Funktion des Wählers ermöglichen«. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, »die privat nicht erbrachten Leistungen weiterhin durch Rundfunkanstalten zu erbringen«, d. h. ein »eventuelles Leistungsdefizit durch anstaltliche Leistungserbringung zu hindern«.<sup>340</sup> Ähnlich 1972 von der Kommunikatorseite aus (mit Blickrichtung nur auf das Verbändewesen): Dem »Erfordernis pluralitärer Vollständigkeit, also der Repräsentation aller gesellschaftlich relevanten Kräfte«, werde ausreichend entsprochen, »wenn eine Rundfunkanstalt existiert, die die pluralitäre Vollständigkeit gewährleistet«.<sup>341</sup> – An solche Gedankengänge knüpfte später *Herrmann* mit seiner Lehre an: Wenn »durch Integrations-Rundfunkunternehmen eine Grundversorgung der Bevölkerung mit sachlicher Berichterstattung gesichert« sei, könnten zusätzliche Übertragungsmöglichkeiten nach dem Koordinationssystem

338 Vgl. ebd. S. 6 f., 15.

339 So bei der Mainzer Anhörung (A Anm. 3), Hekt. S. 4. Für herkömmliche private Vollprogramme in einer derartigen Konkurrenzlage auch *Kloepfer* ebd., Hekt. S. 2, 5. Nach *Kloepfer* sollten die bestehenden Anstalten keine besonderen Versuchsprogramme produzieren dürfen. Anders das Kath. Büro Mainz ebd., Hekt. S. 6: Beteiligung von SWF und ZDF *nur* mit lokalen Veranstaltungen; dabei seien besondere Formen der Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Gruppen zu entwickeln.

340 HbgJb. 10 (1965), S. 364. *Krause-Ablaß* greift zur Begründung auf das Demokratie- und auf das Sozialstaatsprinzip zurück, nicht aber auch auf Informations- und Meinungsbildungsfreiheit als Grundrechte.

341 DÖV 1972, S. 492. Ähnlich in: Staatslexikon (Anm. 1), Sp. 129.

verteilt werden. // Dergestalt könne einerseits der Bürger seine Meinungsbildung »(auch) auf eine ausgewogen-neutrale Grundversorgung stützen«, und es werde eine »publizistische Gewaltenkonfusion« verhindert; andererseits diene dies »der Realisierung der Rundfunkunternehmerfreiheit durch möglichst viele Interessenten«. <sup>342</sup>

Der Argumentation *Herrmanns* wohnt eine gewisse Zwiespältigkeit inne. *Herrmann* verweigert sich den Herleitungen einer Privatrundfunkfreiheit aus der Informationsfreiheit der Zuhörer und Zuschauer. Ihm erscheint auch »das Gemeinschaftsinteresse an einer möglichst tendenzfreien, sachlichen Berichterstattung und an einer möglichst ausgewogenen allgemeinen Programmgestaltung« in einem öffentlichen, gemeinnützigen Unternehmen besser gesichert als in einem Unternehmen der Privatwirtschaft. <sup>343</sup> Die Meinungsfreiheit fällt nach *Herrmann* ebenfalls zugunsten der bisherigen Anstalten ins Gewicht: Ziel des Integrationsrundfunks sei es, »durch eine relativ kleine Zahl von Rundfunkunternehmen eine relativ . . . große Zahl von Informations- und Meinungsträgern zu Wort kommen zu lassen«. <sup>344</sup> Letztere Definition beschränkt sich jedoch wieder auf die Artikulierfunktion, und sie verkürzt auch insoweit den Grundsatz der Universalität und das entsprechende Vermittlungserfordernis. Auf diesem Boden kann das bestehende Strukturmonopol dem Privatisierungsdruck auf die Dauer nicht standhalten. Es gerät in die Defensive, im einzelnen ähnlich wie bei *Krause-Ablaß*.

bb) Durch die Darlegungen *Herrmanns* war dem CDU-Papier von 1977 <sup>345</sup> das Stichwort geliefert. *Klein* seinerseits geht über letzteres Papier noch hinaus. Er möchte das Rezipienteninteresse an einer »Grundversorgung« mit »umfassende(r), d. h. möglichst ausgewogene(r) und vielfältige(r) Information« nicht mehr ohne weiteres und hauptsächlich auf das Integrationssystem beziehen: Prinzipiell spreche der Gesichtspunkt der »Vielfalt der Informationsmöglichkeiten« im Gegenteil für die Zulassung Privater und für eine »möglichst extensive Deutung der Rechtsstellung der privaten Rundfunkveranstalter«. Die Erhaltung der bisherigen Anstalten »neben einer (sei es auch wie im Pressebereich nur relativ) großen Zahl von privaten Veranstaltern« erscheint *Klein* unter dem Gesichtspunkt der »Grundversorgung mit »Integrationsrundfunk« immerhin noch »mindestens für eine Übergangszeit« verfassungsgeboten. Sie kann ihm zufolge auch der Entlastung der Privaten von »Ausgewogenheits-«Regulativen dienen. Als Alternative werden aber bereits Rahmenvorschriften erwogen, »die sicherstellen, daß auch unabhängig vom Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Integrationsrundfunks die Rundfunkgrundversorgung der Bevölkerung gewährleistet werden kann«. <sup>346</sup> Mit letzterer Erwägung will *Klein* vorsorglich nun wohl doch den Weg für eine

342 Vgl. *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 329, 345 ff. Siehe auch ebd. S. 332, 378.

343 Ebd. S. 332.

344 Ebd. S. 322.

345 Oben bei Anm. 307.

346 Die Rundfunkfreiheit, S. 59 f., 66 f.

eventuelle spätere »Abschaffung« des Integrationssystems bahnen. Damit schickt er sich an, in Richtung auf die oben<sup>347</sup> erwähnten *internen* Ansätze umzuschwenken: »Grundversorgung« nicht mehr durch Integrationsrundfunk, sondern (über Öffnungsklauseln o. ä.) durch modifizierten privaten Tendenzrundfunk. Näherhin scheint *Klein* eine variable, entsprechend dem Wachsen der Zahl der (nur potentiellen?) Veranstalter degressive Dichte des beschränkenden Rahmenwerks ins Auge zu fassen. Im Fall (nur der Möglichkeit?) presseähnlicher Zahlen<sup>348</sup> wäre demnach für ARD und ZDF vielleicht doch schon das Ende gekommen. Auch die restliche integrative Substanz von Dachgebilden nach Art der Mainzer Entwurfs-papiere, mithin »Grundversorgung« *jedweder* Art, wäre dann vielleicht *nicht mehr* verfassungsgeboden.

cc) Das ist wieder jene fragwürdige Entwicklungsperspektive. Sie beruht auf Zahlenspielen, deren Haltlosigkeit oben schon dargetan worden ist. Sie ist dazu angetan, das Konzept der »Grundversorgung« als interimistisch, nur überbrückend, vergänglich erscheinen zu lassen. »Grundversorgung« – der Ausdruck assoziiert etwas Stabiles und Festes, so als sei dies das menschen- und bürgerrechtlich gebotene Fundament, die unverlierbare Mindestausstattung. Es hat dann den Anschein, als sei sie von außenpluralistischer Aufsplitterung nicht bedroht und als sei sie auch den Wechselfällen eines Wettbewerbs um die Einschaltquoten, der »Spirale der Programmverflachung« usw. entzogen. Bei Lichte besehen, soll jedoch Konkurrenz der letzteren Art nicht nur auf der Ebene von »Zusatzversorgungen« stattfinden. Sie soll auch das Fundament erreichen und angreifen können. Und schließlich soll das Ganze womöglich auf die Ebene des pressenspezifischen formalen Vielfaltkalküls zurückfallen – wobei auch die »publizistische Gewaltenteilung« bisheriger Art in Frage gestellt wird; was an ihre Stelle treten soll, bleibt in derartigen Stellungnahmen undeutlich.

## 2. Systemkonkurrenz als Tendenzwettbewerb

Näherhin können die jetzt in der Diskussion befindlichen Kooperationskonzepte entwicklungslogisch verschiedenes bedeuten. Sie mögen die Presse, zunächst die lokale und regionale, näher an den bisherigen Rundfunk und an dessen grundlegende Konstitutionsprinzipien heranführen können. Demgegenüber steht gegen-

347 Anm. 167.

348 In dem, wie gezeigt, die »Normalsituation« eingetreten sein soll. Ob dann noch Integrationsrundfunk beibehalten wird, scheint aus dieser Sicht im wesentlichen eine Frage der Opportunität zu sein. *Geiger*, der sich in diesen Hinsichten weniger zurückhaltend zeigt als *Klein*, scheint jedenfalls für den Bereich der Kabelkommunikation einen Substitutionswettbewerb in Kauf nehmen zu wollen, siehe sogleich.

wärtig die umgekehrte Bewegungsrichtung im Vordergrund des Interesses. Nicht Pressereform vom Rundfunk aus, sondern Rundfunkreform in der Richtung auf Presse und Presserecht ist das, was in aller Munde ist. Wo der Akzent *so* gesetzt wird, laufen die bisherigen Anstalten Gefahr, sich in Kooperationsverhältnisse zu verstricken, die dem Integrationsrundfunk zum Nachteil gereichen würden.

a) Schon die Lehre von der »Grundversorgung« enthält ein Entwicklungspotential in letzterer Richtung. Sie kann Privaten gleichsam zur Entschuldigung dienen, soweit in deren Programmen umfassende Berichterstattung, anspruchsvollere kulturelle Sparten, Interessen- und Meinungsbandbreiten, kurz: die fiduziarische Orientierung rückläufig werden oder ganz und gar wegfallen würden. Wegen der darauf gerichteten Bedürfnisse könnte auf die bisherigen Anstalten verwiesen werden, diese würden den Defizitausgleich betreiben. Zugleich ist darin aber auch ein Verringerungs- und Zurückdrängungseffekt angelegt: Den Anstalten wird *nur noch* die »Grundversorgung« (im Sinn jenes Hilfsdienstes) als Spezifikum überlassen. Dadurch wird auch der Eindruck erweckt, »Vollversorgung« – optimale meinungs- und spartenmäßige Vielfalt u. ä. – sei dort nicht ohne weiteres zu erlangen, dafür bedürfe es erst noch weiterer, systemüberschreitender Vorkehrungen, eben der »Bereicherung« durch einen Marktrundfunk. So erscheint Widersprüchliches miteinander vereinbar: Integrationsrundfunk einerseits als solide und nützlich, andererseits als beengend, als Symptom einer Mangellage, letztlich überständig; Privatrundfunk einerseits als Füllhorn und Quelle des Überflusses, andererseits als schillernd, vielleicht defizitär und machtgeschwängert. Der letztere, immerhin ebenfalls zugestandene Aspekt der Markterschließungspolitik wird dadurch wettgemacht, daß es auch noch den öffentlichen Bereich gibt, oder er wird durch eine (vorläufig nur unvollständig entworfene) kommunikatorisch-»soziale Marktwirtschaft« abgeschattet.

b) Nichtsdestoweniger soll auch das »Grund-«Angebot dem Wettbewerb ausgesetzt sein, und zwar einem Wettbewerb, von dem in den Anstalten angenommen wird, daß es sich dabei um einen Vernichtungswettbewerb handeln könnte. Der bisherige Rundfunk wird von den Konkurrenztheoretikern in seiner Andersartigkeit nicht mehr verstanden. Mitunter spitzen sich die Verkennungen so weit zu, daß sich die Konkurrenz der *Systeme* als Konkurrenz presseähnlicher *Tendenzen* darstellt. Dem »Gesamtprogramm« werden *strukturbedingte* »deutliche Tendenzen« zugeschrieben – Tendenzen, welche »innerhalb dieser uniform strukturierten Anstalten auf die Auswahl und Art der Darbietung durchschlagen«; dadurch werde die Informationsfreiheit des Bürgers »drastisch eingeschränkt«. <sup>349</sup> Hierüber ist an früherer Stelle schon einiges gesagt worden. Werfen wir aber noch einen Blick auf die wettbewerbstheoretischen Schlußfolgerungen *Geigers*.

349 So *Geiger* bei der Mainzer Anhörung, Hekt. S. 3.

Indem das »Gesamtprogramm« als Sitz einer Rahmentendenz und eines entsprechenden »Meinungsmonopols« ausgegeben wird, wird es auf die kategoriale Ebene schlichter Tendenzprogramme hinabgezogen – woraufhin Remedur im außenpluralistischen Sinn als wohltätig und geboten erscheint. Die Struktur bedingt die Tendenz, mithin »besteht eine Chance für *mehr* Information nur, wenn eine Mehrzahl von voneinander unabhängigen und *verschieden strukturierten* Trägern die Auswahl und die Darbietung der Informationen *in verschiedener Weise* treffen«; das sei »der Kern einer erweiterten Informationsfreiheit«. <sup>350</sup> Geiger denkt also an eine Konkurrenz verschiedenartiger Rundfunkverfassungen nach dem Muster der Lehre von der »täglichen Abstimmung an den Kiosken«. Der Staat hat danach die bisherigen Anstalten als Träger von Pilotprojekten auszuschließen. Er hat stattdessen im Rahmen des Praktikablen mehrere Rechtsformen zur Wahl zu stellen, mindestens öffentlich-rechtliche Anstalten, in denen »beispielsweise bestimmte gesellschaftliche Gruppen, die sich für diesen Zweck zusammenschließen, organisatorisch zusammengefaßt werden, solange parallel dazu für weitere am Kabelfernsehen interessierte Gruppen Kanäle zur Verfügung stehen«; daneben privatrechtliche Gebilde (e. V., Stiftung, GmbH usw.). »Die Bürger werden dann durch ihre Auswahl zwischen den Programmen entscheiden, welche Träger so viel Resonanz haben, daß sie am Ende in der Konkurrenz mit anderen Programmen durchhalten«. <sup>351</sup>

Hiernach soll es einen Bonus für die Reserve- und Auffangfunktion, d. h. die entsprechende restliche vorläufige Exemption und »Schonfrist« <sup>352</sup> für ARD und ZDF anscheinend nicht geben. Geiger geht von der Vorstellung aus, die bisherigen Programme wiesen eine zu geringe, durchschnittlich zu weit nach links verschobene Bandbreite und eine »erzieherische« Rahmentendenz auf; letztere sei in Gestalt des *Strukturmonopols* monopolisiert, und dem könne und müsse jetzt durch die Einführung abweichender Strukturen und abweichender Tendenzprogramme begegnet werden. Diese Argumentation greift über den Bereich der Kabelpilotprojekte hinaus. Sie impliziert die verfassungsrechtliche Notwendigkeit bundesweiter privater Vollprogramme via Vollverkabelung, Satellit o. ä. Zugrunde liegt auch

350 So Geiger ebd.

351 Vgl. Rheinischer Merkur Nr. 21 vom 26. 5. 1978, S. 13. Dazu M. Stock, KuR Nr. 43 vom 10. 6. 1978, S. 3 ff. Eine Systemkonkurrenz i. S. Geigers verfiel jetzt anscheinend auch B. Vogel, vgl. KuR Nr. 69 vom 5. 9. 1979, S. 9 f. (Pluralität der Verfassungstypen, »Wahl« durch Konsum). Ähnlich Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 212; Tettinger, Neue Medien, S. 36. Bei der Stuttgarter Anhörung vom 8. 2. 1979 erklärte Geiger den Mainzer Modellentwurf bis auf einen Punkt (Art. 9 Satz 2 ME) für verfassungsrechtlich unbedenklich, in: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 34. Gegen den Referentenentwurf (der in dem fraglichen Punkt eine andere Regelung trifft) sind nach Geiger verfassungsrechtliche Einwände nicht zu erheben. So bei der Mainzer Anhörung, Hekt. S. 4.

352 Vgl. Kull, AFP 1977, S. 255, dort zum Strukturmonopol.

hier wieder ein Wechsel des Paradigmas, nun in der Lesart: Mehr Informationsvielfalt durch mehr Tendenzvielfalt als äußere Strukturvielfalt. Um das wahrgenommene »Meinungsmonopol« zu brechen, sollen Gegenmeinungen begünstigt und tendenzartig-strukturell installiert werden. Die dahinterliegende umstrittene Frage nach dem Verhältnis von Meinungs- und Medienfreiheit, nach dem mediengerechten Ablösungsmodus und Ablösungsgrad usw. wird nicht mehr gestellt. Die Medienfreiheit fällt in die Meinungsfreiheit (als positive Tendenzfreiheit) zurück: »Was da Information genannt wird, ist ganz unvermeidlich immer auch Meinungsäußerung und u. U. Meinungsmache. Das macht die Information heute so delikats und erregend wichtig.«<sup>353</sup>

c) Systemkonkurrenz als Tendenzwettbewerb – dadurch würde Ungleichtartiges unter Übergehungs und Einebnung des Unterschieds zusammengespannt werden. Es wäre das eine Kehrtwendung, mit der die Beseitigung des Integrationsrundfunks – ob man das deutlich sieht und auch will oder nicht – bereits in die Wege geleitet wäre. In Wahrheit würde es sich um eine Konkurrenz zwischen negativer und positiver Tendenzfreiheit handeln – strukturlogisch ein Unding, politisch-praktisch ein Kretinismus. Aber er kommt vor. Demgegenüber sei festgehalten: Der Grundgegensatz ist der zwischen Integrations- und Tendenzrundfunk. Dies ist die einfache und übersichtliche Alternative, auf die es ankommt, und diese Strukturalternative wird durch das Grundgesetz nicht zur Abstimmung gestellt. Richtig verstanden und angemessen verändert, ist das Integrationsprinzip durchaus auch als grundlegendes konstitutionelles Prinzip der Pilotprojekte und einer künftigen Kabelkommunikation tauglich. Es wird dort in gewissem, im einzelnen noch zu klärendem Umfang koordinationsrechtlich abgewandelt werden können. Mit seinem Kernbestand jedoch hat es Verfassungsrang. Es darf und muß, wie erwähnt,<sup>354</sup> auch in Zukunft fortbestehen, und dies nicht nur qua »Grundversorgung« und auch nicht nur übergangsweise, sondern durchgängig und auf die Dauer. Das von Geiger gewünschte »Zu-Wort-Kommen«, die Parade der Gruppentendenzen, kann und muß sich *innerhalb* der *einen* Struktur (nach *journalistischen* Grundsätzen) abspielen. Die Gruppen können sich den Zuhörern und Zuschauern zur »Wahl« stellen. Sie dürfen dabei aber diese Vermittlungsstruktur nicht sprengen und sich je ein Stück davon aneignen. Die Vermittlungsstruktur muß von den Meinungen und Tendenzen abgelöst bleiben, sie muß unabhängig sein. *Strukturpluralismus*, *Struktur-»Wahl«* durch Konsumententscheidungen, letztlich ein Strukturdarwinismus – davon weiß das Grundgesetz nichts.

353 So Geiger bei der Mainzer Anhörung, Hekt. S. 3. Ähnlich bei der Stuttgarter Anhörung, oben bei Anm. 54.

354 Oben II 5 b.

Die Lehre von der verfassungsrechtlichen Zwangsläufigkeit der Systemkonkurrenz, sei es von der Plattform der »Grundversorgung« aus oder im Gewande des Tendenzwettbewerbs, ist nicht schlüssig. Einem Wettbewerb zwischen Binnen- und Außenpluralismus, also einem Pluralismus der Pluralismen, würde etwas Dubioses, Zerstörerisches anhaften. Damit würde die Verselbständigung der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit, d. h. ein Jahrhundertthema, unterdrückt und abgetan werden. Die Rundfunkfreiheit würde auf das überholte und mißliche Strukturniveau der Pressefreiheit bisherigen einfachgesetzlichen Zuschnitts heruntergebracht werden. Anstelle einer *Vermehrung* der Informationsvielfalt wäre deren drastische *Verringerung* zu gewärtigen. Die Zuhörer und Zuschauer könnten nur noch zwischen einigen wenigen unverfügbaren »Haltungen« wählen. Sie würden »bevormundet« werden.

### 3. Das »Gesamtprogramm« als Inbegriff lizenzierter Tendenzprogramme

Private Struktur und Tendenzgewalt macht das Medium *unfrei*. Das Integrationsprinzip seinerseits läßt sich auch in *mehreren* »Gesamtprogrammen« und Gesamtorganisationen verwirklichen; dies auch in der Weise, daß sich Einzugsbereiche und Sendegebiete überschneiden oder deckungsgleich sind. Ein *so* geartetes Nebeneinander wird auch *journalistischen* Wettbewerb von Anstalt zu Anstalt möglich machen und stimulieren – was mit dem eben erörterten, für Ökonomisierungen anfälligen Wettbewerb zwischen Medienfreiheit und positiver Tendenzfreiheit nicht verwechselt werden sollte.

a) Näherhin stoßen wir hier auf zahlreiche ungeklärte Detailprobleme. Es stellen sich Fragen wie die, wo die Bezugseinheiten von »Ausgewogenheit, Sachlichkeit« jeweils plaziert und wie sie zueinander in Beziehung gesetzt sind; und de lege ferenda: in welcher Weise diese Konstellationen ergänzt und verändert werden sollten und ob es dafür verfassungsrechtliche Direktiven gibt. Die bisherige Diskussion ist allenthalben von Unsicherheiten bezüglich der Struktur und Befindlichkeit von »Gesamtprogrammen« durchzogen, etwa was die Wahl der adäquaten Bezugseinheit, die Möglichkeit mehrerer, einander überlagernder Bezugseinheiten usw. betrifft. Wo es beispielsweise um innere »Ausgewogenheit« von *Privat*medien geht, wird gern von dem jeweils in Rede stehenden Objekt wegverwiesen; maßgeblich seien *auch* oder *nur* die im näheren oder fernerem Umfeld vorhandenen Medien in ihrer Gesamtheit (einschließlich des fraglichen Objekts).

Vom Pressewesen aus etwa *J. H. Kaiser*: »Das Kriterium der Vielfalt . . . gilt nur in bezug auf die ganze Breite des Panoramas der Medien: Medien vermögen einander teilweise zu substi-

tuieren.«<sup>355</sup> Andere Autoren stellen nicht »nur«, aber immerhin »auch« auf derartige höherstufige Inbegriffe ab.<sup>356</sup> Im Rundfunkwesen könnte letzteres allerdings bedeuten: Die als solche organisierten, steuer- und kontrollierbaren »Gesamtprogramme« hätten je für sich nicht *vollständig* »ausgewogen« zu sein, sondern sie dürften bzw. müßten eine »*allgemeine . . . Haltung*« im oben in der presserechtspolitischen Reformdiskussion oder eben zuletzt wieder bei *Geiger* angetroffenen Sinn aufweisen. Andernfalls gäbe es auf den zusätzlichen höheren Ebenen keine austarierbaren »Haltungs-«Unterschiede, es wäre nichts »auszuwiegen«. Andererseits schließt das geltende Recht tendenzartige »Haltungen« ganzer Anstalten zweifellos aus. Im übrigen fehlt es an einer z. B. ARD und ZDF gemeinsam oder gar Rundfunk und Presse im ganzen regierenden Oberinstanz, d. h. ein ergänzendes »Ausgewogenheits-« Gebot würde auf derartigen Ebenen des Bezugssystems ermangeln und ins Leere fallen. Mehrstufigkeit ist nur praktizierbar, soweit geeignete Systeme und Untersysteme vorhanden sind, zumal anstaltsintern. Demzufolge gehen die üblichen Wegverweisungen ins Unbestimmte. Auch das mag dazu beitragen, daß sich solche unverbindlichen Spekulationen großer Beliebtheit erfreuen.

Man mag auch daran denken, das eben behandelte Exkulpationsmotiv in dieser Richtung abzuwandeln: »Schieflagen«, etwa eine »Rechtslastigkeit« des südwestdeutschen Pilotprojekts mit seinem eigenverantwortlich zustandegebrachten Gesamtangebot, wären durch die anderweitige »Grundversorgung« auszugleichen. Letzteres würde aber nun bei den dafür in Frage kommenden Programmen bisheriger Anstalten die entsprechende »Linkslastigkeit« voraussetzen, und es würde dergleichen im *hiesigen* Zusammenhang auch *legitimieren*. Es würde sogar eine äußere Koordinierungs- oder Aufsichtsinstanz bedingen, welche den nötigen Linksdrall *gewährleisten* könnte. (Anders in Bezug auf die fremden Programme je für sich gesehen sowie im Zusammenhang dritter Gemeinschaftsprogramme). Und alsbald ergeben sich Absurditäten. Das legt schon die These nahe: »Gesamtprogramm«<sup>357</sup> wäre im Fall unseres Kabelpilotprojekts das in vollem Umfang *eigenverantwortlich* ausgestrahlte Programm insgesamt, nicht jedoch – weder zusätzlich noch ausschließlich – der Inbegriff etwaiger vollständig von SWF, ZDF und ggf. SDR zu verantwortender *und* der privaten Eigenprogramme. Die durch bisherige Anstalten eingebrachten Vollprogramme müssen demnach als Bestandteile einer höherstufigen Bezugseinheit außer Betracht bleiben. Eine solche übergreifende Einheit gibt es nicht. Wenn es sie gäbe, müßte sie außenpluralistische Einschlüsse aufweisen. Daraus würde sich ein unentwirrbares Knäuel weiterer Komplexitäten ergeben. Ein externes Konkurrenz- und Ausbalancierungsprinzip wäre auch in dieser Beziehung fehl am Platze.

355 Presseplanung, S. 27. Zustimmung *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 128. Siehe auch *Papier*, Der Staat 1979, S. 425.

356 So vor allem *Lerche*, Verfassungsrechtl. Fragen, S. 60 ff.; *ders.*, Verfassungsrechtl. Aspekte, S. 90 f. Ihm folgend *Scheuner*, AfP 1977, S. 368; *Scholz*, Pressefreiheit, S. 44. Der Sache nach wohl auch *Glitz* (Anm. 305).

357 Nun im genauen Sinn des Art. 13 Abs. 1 Satz 1 ME, des § 15 Abs. 1 Satz 1 RefE und des § 18 Abs. 1 Satz 1 RegE: »Die Programme in ihrer Gesamtheit (Gesamtprogramm) . . .«

Zu klären wäre ferner noch, wie es im Fall *verändernder Eingriffe* der neuen Anstalt in im übrigen nur verbreitungstechnisch einbezogene Programme stünde. Bei selektiver Verbesserung der sonstigen, regulär über Luft gegebenen Empfangsmöglichkeiten, bei Übernahme lediglich ausgewählter Programmbestandteile, bei zeitversetzter Übertragung, Wiederholung, neuem Gesamtverschnitt usw. wären die betreffenden Programmeinheiten aus dem jeweiligen anderweitigen Zurechnungszusammenhang *zum Teil* (mehr oder minder weitgehend) *herausgelöst*. Sie wären in entsprechendem Umfang zugleich der »primären« Verantwortung der eingreifenden Anstalt unterstellt. Soweit sie dieser *partiellen* Eigenverantwortung einverleibt wären, könnten sie einen oder mehrere neue, durch die Anstalt von ihrer Seite aus beherrschbare »Gesamtprogramm-«Zusammenhänge im Sinn der Art. 13, 14 ME/§§ 15, 16 RefE/§§ 17, 18 RegE konstituieren. Ob derartige Konstruktionen angängig und geboten wären, hängt von einer Reihe von derzeit noch nicht überschaubaren Einzelumständen ab. Jedenfalls sollte auch insoweit keine Verrechnung mit einem innerhalb des Inbegriffs der eigens konzessionierten Programme auftretenden »Ausgewogenheits-«Defizit stattfinden. Letzteres »Gesamtprogramm« müßte in sich *vollständig* »ausgewogen« sein.<sup>358</sup>

b) Diese Überlegungen seien noch etwas weiter vertieft. Überall, wo ein »Rundfunk« im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist, muß es ein »Gesamtprogramm« geben, also auch den entsprechenden institutionalisierten, durch eine als Träger fungierende unabhängige Einrichtung in Gang zu setzenden und in Gang zu haltenden massenkommunikativen Vermittlungsprozeß. Das ist die Bezugseinheit der Medienfreiheit. In diesem Sinn ist Rundfunk im Zeichen des Grundgesetzes notwendig und durchgängig – auch was die Kabelpilotprojekte betrifft – Integrationsrundfunk. Dabei wirkt das gewährleistete »institutionelle« Moment der Rundfunkfreiheit auch schon auf den verfassungsrechtlichen *Rundfunkbegriff* ein. Die bisherige Rundfunkverfassung muß mit ihrem garantierten Kernbestand im Rundfunkbegriff durchscheinen.<sup>359</sup> Das Integrationsprinzip ist im einzelnen wandlungsfähig, mit bestimmten Essentialien jedoch verfassungskräftig. Unter diesen Umständen kommt dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff eine Schlüsselstellung zu, wenn es um den Umfang der Erstreckung dieser Essentialien auf die neuen Telekommunikationsformen geht.<sup>360</sup> Zwischen dem – der Fortschreibung bedürftigen – bisherigen staatsvertraglich/einfachgesetzlichen und dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff findet eine gewisse »Osmose« statt.<sup>361</sup> Entgegen *Schmitt Glaeser*<sup>362</sup> haben die neuen Dienste keineswegs von

358 Desgleichen dann ggf. auch höherstufige, über diesen engeren Anstaltsradius hinausreichende zusätzliche Bezugseinheiten. Dabei könnte es sich nur um *subsidiäre* Sicherungsstufen handeln. Als solche könnten sie bei *Versagen* der inneren koordinationsrechtlichen Vielfaltgarantie oder im Fall ihrer *Umgehung* von außen aus von Bedeutung sein.

359 Vgl. *Stock*, AöR 103 (1978), S. 258 ff.

360 Etwas näher *Stock*, RuF 1980, S. 343 ff. (zu *Bullinger*).

361 Vgl. *W. Lieb*, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetz, 1974, S. 106 f., 119. A. A. *Rudolf/Meng*, Rechtliche Konsequenzen, S. 46.

362 Oben Anm. 223.

vornherein eine »Affinität zum Privaten«. Wie »Gesamtprogramm-«Ebenen bis in jene Bereiche hinein plaziert und zugeschnitten werden könnten, ist allerdings noch gänzlich ungeklärt. Stattdessen läßt sich ein (von »Mündigkeits-«Pathos begleitetes) Bestreben beobachten, den Gesamtkonnex dort gänzlich aufzulösen und verhältnismäßig klein gestückelte Einheiten anzubieten; dies in meinungsmäßiger wie auch in gegenständlicher Hinsicht, mit Konsequenzen z. B. auch für die Finanzierungsweise.<sup>363</sup> Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG indes ist es vor allem anderen um »Rundfunk« als quantitative und qualitative *Einheit*, nämlich als Substrat und Ergebnis der Medienfreiheit, zu tun.

Die so zu verstehende organisierte Einheit kann nun möglicherweise – darin liegt ein ungelöstes Problem – aus Untereinheiten als Substraten von *Teil*-Freiheiten nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 zusammengesetzt sein, sie kann gleichsam *föderativen* Charakter haben. Näherhin kommt es im Fall unseres Pilotprojekts zunächst auf die Programme der privaten Veranstalter in ihrer Gesamtheit an. Das wäre dort die *maßgebliche* Einheit, auch als Bezugseinheit des »Ausgewogenheits-«Gebots. Aus Anlaß der Übernahme als Typus mag man das »Gesamtprogramm« bisheriger Art versuchsweise in gewissem Umfang nach innen auflockern und in koordinierte Untereinheiten aufgliedern können. Ob und inwieweit sich solche zusätzlichen unteren Ebenen – u. U. bis an die Grenze der Individualkommunikation – schaffen lassen, ohne daß das Integrationsprinzip in verfassungswidriger Weise Schaden nimmt, ob solche Auflockerungen aus Gründen der Revitalisierung vielleicht sogar angezeigt erscheinen, ob die Untereinheiten ggf. gar keine oder eine partielle »Ausgewogenheit« aufweisen müßten oder aber nur als vollständige kleinere »Gesamtprogramme« systemkonform wären (womit sich das Bewerberinteresse wahrscheinlich erledigen und das Vorhaben gegenstandslos werden würde) – das ist das thema probandum dieses Pilotprojekts. Wie gezeigt, ist die Frage der partiellen »Ausgewogenheit« andeutungsweise bereits im Rahmen der Vorarbeiten für ein Presserechtsrahmengesetz sichtbar geworden. Wie dieses merkwürdige Phänomen nun im Rundfunkbereich auf den Begriff zu bringen und zu testen

363 Auch der Gesamtcharakter der bisherigen Rundfunkgebühr wird in Frage gestellt. Etwa *E. Witte*, in: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 21 (26): Dem *Einzelentgelt* »als Preis für die Akzeptanz einer spezifischen Information bzw. Sendung« sei der Vorzug zu geben. »Die Einschränkung bestimmter Informationsleistungen in größere Pakete kann die Akzeptanz nur senken, führt zur Bezahlung ungebetener Inhalte . . .« Ebd. S. 95 adaptiert *Witte* die Lehre von der »Grundversorgung«; »Informativ Infrastruktur« und »Sockel als Gebühren«, im übrigen »Einzelentgelt für Sonderwünsche«. Über »Informationsnachfrage zur Steuerung der Informationsversorgung« dann ausführlich *ders.*, in: Telekommunikation für den Menschen (Anm. 150), S. 237 ff. Für »Einzelabrechnung« auch der Beiträge bisheriger Anstalten spricht sich *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 216, aus. Grundsätzlich gegen Pay-TV hingegen das SWF-Modell, S. 5, 20 f. Siehe auch *Lerche*, in: Essener Gespräche (Anm. 96), S. 115; *Lange*, in: Hübner u. a., Kabelfernsehprojekte, S. 48 f., 51; *ders.*, MP 1980, S. 136, 142; *ders.*, Kommerzielle Ziele, S. 60, 64 f.

wäre, wird an anderer Stelle anhand der Mainzer Entwurfspapiere noch im einzelnen zu erörtern sein.<sup>364</sup>

c) Im übrigen noch ein paar abschließende Bemerkungen zur *externen* Seite. In den vorhin referierten Gedankengängen über »Ergänzung« usw. ist die Frage angeklungen, ob sich die eben zuletzt umrissene quasi-föderative Struktur auf eine höhere Stufe verlegen lasse. Es könnte sich etwa um folgende Konstellation handeln: Mit der Gesamt-»Ausgewogenheit« des Inbegriffs der konzessionierten Programme würde man es nicht so genau nehmen. Man würde z. B. eine »Rechtslastigkeit« in Kauf nehmen und auf das Gebot einer ergänzenden partiellen »In-sich-Ausgewogenheit« der einzelnen Programme verzichten. Daraufhin wäre das anstaltliche Eigenprogramm ein Inbegriff presseähnlicher Tendenzprogramme. Es könnte insgesamt jeder »Ausgewogenheit« ermangeln oder seinerseits nur partiell »ausgewogen« sein, d. h. es wäre nicht mehr oder nur noch partiell ein »Gesamtprogramm« im bisherigen Sinn; die Medienfreiheit käme darin nicht mehr oder nur noch in anderer, abgeschwächter Form zum Zuge. Um nun doch noch eine Balance herzustellen, würde man jetzt nach verwandten Fällen der Ausdünnung und Auszehrung Ausschau halten. Man würde nach externen, in inhaltlich umgekehrter Richtung un-»ausgewogenen« Programmen suchen und die neue Anstalt mit ihrem Eigenprogramm in einen entsprechenden äußeren, wiederum koordinationsrechtlichen Zusammenhang einzugliedern trachten.

Daß dies zu Schwierigkeiten führen würde, ist schon erwähnt worden. Koordinationsysteme lassen sich modelltheoretisch-abstrakt gesehen auf mehreren Ebenen einrichten, eventuell auch auf verschiedenen Ebenen zugleich. Realiter würde man jedoch auf äußeren Ebenen auf weit größere Regelungsprobleme stoßen als auf der inneren Gesamtebene. In Fragen der Herausbildung mehr oder minder schwach organisierter bzw. nicht organisierbarer äußerer Gesamtheiten sollte das Projekt nun nicht auch noch verwickelt werden. Wollte man den Inbegriff der konzessionierten Programme in der Weise in ein höherstufiges »Gesamtprogramm« einflechten, daß § 18 RegE zusätzlich auch auf eine derartige äußere Ebene abstellen würde, so könnte daraus um so leichter eine Ansammlung fußkranker Teil-Medienfreiheiten unter dem Dach einer ihrerseits ebenfalls angekränkelten koordinierten Medienfreiheit werden. Auch der Fortbestand des Integrationsprinzips in seinem jetzigen Umfang innerhalb der bisherigen Anstalten würde dadurch (jedenfalls bei SWF und ZDF) in Frage gestellt werden, desgleichen die jetzige Konstruktion der ARD.

Solche abenteuerlichen Perspektiven sollten nicht weiterverfolgt werden. Über Fragen äußerer Interdependenz und etwaiger Ausgleichung oder gar des Be-

364 Stock. Koordinationsrundfunk im Modellversuch. Vorläufig auch unten C.

standsschutzes sollte bei dieser Gelegenheit nicht geredet werden. Externe Beiträge *können* in das Projekt einbezogen werden; das sollte aber nicht der Fall sein *müssen*, z. B. im Sinn des Verrechnungs- und Entlastungseffekts. Es sollte davon ausgegangen werden, daß sich die Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit nur in überschaubaren, steuer- und kontrollierbaren Aggregaten verkörpern kann. Sie hat sich bereits auf pragmatischen Wegen *mehrfach* verkörpert: Sie hat sich in mehreren Einrichtungen und »Gesamtprogrammen« zugleich materialisiert. Sie mag versuchsweise auch noch in einigen weiteren, strukturell abgewandelten Trägergebilden angesiedelt werden können. Sie muß allerdings in jedem Träger *je zur Gänze* ansässig sein.

Für den Koordinationsmodus bedeutet dies: Soweit das Integrationsprinzip Verfassungsrang besitzt, muß es auch durch die neue Anstalt im Gesamtergebnis in vollem Umfang eingelöst werden. *Der Inbegriff der konzessionierten privaten Programme muß insoweit im Ergebnis einem an Ort und Stelle verwirklichten Integrationsrundfunk gleichkommen.* Bei dem Pilotprojekt wird es darum gehen, ob eine derartige voll entwickelte kabelspezifische Medienfreiheit tatsächlich auch aus einem inneren Koordinationssystem hervorgehen kann. Integration durch Koordination bzw. Koordination durch Integration *bei funktioneller Gleichwertigkeit zu reiner Integration* – auf dieses Problem als *Innenproblem* sollte sich der Versuch konzentrieren und beschränken. Schon damit werden die Beteiligten auf Jahre hinaus zu schaffen haben.

## VII. *Fensterstrukturen nach geltendem einfachem Rundfunkrecht als Vorboten des Koordinationsrundfunks*

Das Innenproblem, das jetzt ansteht, läßt sich auch folgendermaßen beschreiben: Es geht um unverkürzte Medienfreiheit als Hervorbringung eines Koordinationssystems, an welchem mehrere mehr oder minder verkürzte (Teil-)Medienfreiheiten zu beteiligen wären. Aus der Koordination solcher Teilfreiheiten – zugleich und im gleichen Subjekt gewissermaßen latenter Tendenzrundfunkfreiheiten – soll anscheinend die Freiheit der Versuchsanstalt hervorgehen; und sie darf den Freiheiten der bisherigen Anstalten (in kabelspezifischer Abwandlung, beispielsweise in Gestalt des Münchner Pilotprojekts) im Ergebnis dennoch nicht nachstehen, sie muß ihnen funktionell gleichwertig sein. Dieses Problem ist in der bisherigen Privatisierungsdebatte noch nicht deutlich gesehen worden. Nichtsdestoweniger besteht es in kleinerem Rahmen schon seit langem. Das Innenproblem läßt sich ansatzweise auch schon anhand der staatsvertraglichen und einfachge-

setzlichen Rechtsgrundlagen der vorhandenen Anstalten studieren. Soweit einzelne Programmbestandteile auch bisher schon instrumentell beschaffen sind, weist auch der jetzige Rundfunk bereits koordinationsrechtliche Einschläge auf. Dieser Umstand verdient angesichts der Entwicklungsperspektive, die hier in Rede steht, besondere Aufmerksamkeit.

### 1. Die Typik der bisherigen Drittsendungen

*Rudolf* und *Meng* erblicken in den zugunsten der anerkannten Religionsgemeinschaften bestehenden »Sendezeit-« Tatbeständen eine Möglichkeit direkten »Zu-Wort-Kommens«, welche bei Pilotprojekten zu erweitern und auf andere gesellschaftliche Gruppen auszudehnen sei.<sup>365</sup> *Rudolf* scheint diese der Form nach instrumentellen »Drittsendungen«<sup>366</sup> als Keimlinge eines Gruppenrundfunks anzusehen, welcher sich dann in Pilotprojekten soll verselbständigen dürfen und müssen. Er soll auch Elemente eines Marktrundfunks in sich aufnehmen. Damit befindet sich *Rudolfs* Variante im Vorfeld von Veränderungskonzepten wie denjenigen *Kleins* und *Schmitt Glaesers*. Das bedeutet: Auf diese Weise würde ein alteingeführtes, alles in allem jedoch nebensächlich gebliebenes, auch medienrechtstheoretisch wenig beachtetes Strukturmoment aus bestehenden Anstalten in die Versuchsanstalt übernommen und dort ins Große gewendet und in ein verändertes Gesamtkonzept eingefügt werden. Dergestalt würde es dann – ein Bewährungstest als erlangt unterstellt – in einer späteren Phase möglicherweise auf die bestehenden Anstalten zurückübertragen werden.<sup>367</sup> Auch diese Sonder-Morphologie bedarf weiterer Untersuchung.

a) Nach *Krause-Ablaß* sind die »instrumentalen« Einschübe de lege lata »nicht in den Rundfunkbetrieb integriert«. Zwar bestehe auch in dieser Beziehung ein Neutralitätserfordernis. »Medialer und instrumentaler Rundfunk haben jedoch ihre völlig eigenen Neutralitätsregeln.« Anhand des Beispiels der »Verteilung von Sendezeit zu Wahlkampfzwecken« an die politischen Parteien erläutert *Krause-Ablaß* dies dahin, daß die Bewerber nach Maßgabe anderweitiger (hier: parteien-

365 *Rudolf/Meng*, Rechtliche Konsequenzen, S. 68. Ebd. S. 13 Anm. 16 eine Aufstellung der einzelnen bisherigen religionsrechtlichen Tatbestände, etwa § 6 Abs. 3 ZDF-Staatsvertrag. Zur Verallgemeinerung dieses Typus i. S. der *Rudolfschen* Perspektive zuletzt *Lerche*, AfP 1979, S. 332 f.; *ders.*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 65 f. i. V. m. S. 50, auch in diesem Punkt vorsichtiger.

366 Vgl. *Lerche*, ebd. S. 64.

367 Eine ähnliche Sachlage kann sich auch dort ergeben, wo »neue Medien« von vornherein den bestehenden Anstalten zugeordnet werden und unter deren Fittichen heranwachsen. Einschlägig sind hier das SWF-Modell und das ZDF-Konzept betr. das Pilotprojekt in programmlicher aufgelockelter Eigenregie, ferner dritte Teletext-Vorhaben usw. Die geltenden »Sendezeit-«Regeln sind als denkbare Paradigma m. W. noch nicht durchgeprüft worden.

und wahlrechtlicher) formalisierter Vorgaben auszuwählen seien und daß im übrigen strikte programmrechtliche *Egalität* obwalten müsse. Meinungen politischer Parteien seien im übrigen *auch* innerhalb des Eigenprogramms (*»integriert«*) zu berücksichtigen. Eine »Gesamtgleichgewichtsbeziehung« zwischen den beiden Materien herzustellen und Meinungsberücksichtigungen in der einen oder anderen Richtung miteinander zu verrechnen, sei aber nicht angängig.<sup>368</sup> – Fassen wir unter diesen Gesichtspunkten, auch mit Blickrichtung auf den Modellversuch, die Drittsendungen zunächst etwas genauer ins Auge.

aa) Über die sog. *Kirchensendungen*, insbesondere über verschiedene Ausprägungen innerkirchlichen Verständnisses dieser Sendungen und über unterschiedliche Deutungen der zugrundeliegenden Verfassungsbestimmungen, habe ich mich an anderer Stelle geäußert.<sup>369</sup> Dort habe ich darzulegen versucht, daß *»Engagement ohne Eigennutz«* als protestantisch-publizistisches Leitmotiv nicht auf eine separate kirchliche Tendenzrundfunkfreiheit hinausläuft, sondern auf einen bestimmten, wesentlich integrationsrechtlichen Modus kirchlicher Beteiligung an der *Medienfreiheit* (als publizistischer Vermittlungsfreiheit).<sup>370</sup> So verstanden, werden die entsprechenden »Sendezeit-«Tatbestände keineswegs jenen verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Stellenwert haben, den ihnen *Rudolf* zuschreibt. »Engagement ohne Eigennutz« enthält den mediengerechten Grad an »Allgemeinbezogenheit« bereits in sich selbst. Ein Privatisierungspotential ist darin nicht zu erblicken.

Neuerdings scheint es im evangelisch-kirchlichen Bereich eine gewisse Bandbreite unterschiedlicher Vorstellungen von dem Verhältnis von Kirche und Rundfunk im Hinblick auf »neue Medien« zu geben. Nach einem Gedankenaustausch zwischen Vertretern von EKD und CDU im Dezember 1979 wurde von kirchlicher Seite erklärt, »der Prozeß des Nachdenkens über Reformen oder Neuordnungen« sei innerhalb der EKD noch nicht abgeschlossen.<sup>371</sup> Bei der Mainzer Anhörung erklär-

368 Vgl. RuF 1962, S. 116 ff., 119 ff. Siehe jedoch z. B. § 6 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag: »angemessene Sendezeit« – was nicht notwendig *Egalität* heißt, näher sogleich. Demzufolge erscheint auch das Verhältnis »instrumentaler« und »medialer« Parteienbeteiligung in etwas anderem Licht. Über dieses Begriffspaar auch schon oben II 5.

369 ZevKR 20 (1975), S. 261 ff., 295 ff.; AöR 104 (1979), S. 8 ff. m. w. N.

370 Ähnlich zuletzt *N. Schneider*, *Evang. Kommentare* 1979, S. 252 ff. Im Hinblick auf das Kabelpilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen *ders.*, in: *Kabelfernsehen – Pro und Contra* (Anm. 54), S. 77 f.

371 KuR Nr. 98 vom 15. 12. 1979, S. 8. Der Rat der EKD hat die publizistische Kammer der EKD beauftragt, eine Stellungnahme zu den grundsätzlichen Fragen der Organisationsstruktur des Kabelrundfunks und einer möglichen Beteiligung der Kirche auszuarbeiten, KuR Nr. 2 vom 9. 1. 1980, S. 7. Siehe auch *E. Lohse*, *Evang. Kommentare* 1980, S. 279 (282). Sodann die rundfunkpolitische GEP-Stellungnahme vom Sept. 1980, KuR Nr. 75/76 vom 27. 9. 1980, S. I f., und die Kundgebung der EKD-Synode betr. Kirche und Rundfunk vom Nov. 1980, KuR Nr. 91 vom 19. 11. 1980, S. I ff. Ebd. S. III f. ferner eine Empfehlung der EKD-Synode an die Gliedkirchen, sich an den Pilotprojekten zu beteiligen.

ten sich die Evangelischen Kirchen im Lande Rheinland-Pfalz auf der Grundlage einiger zugleich vorgetragener Vorbehalte mittlerer Reichweite zur Mitwirkung an der Planung und Durchführung des Pilotprojekts bereit.<sup>372</sup> Ähnlich das Katholische Büro Mainz namens der von dem Vorhaben berührten Diözesen.<sup>373</sup> Im katholischen Bereich scheint es eine erhebliche Vielfalt medienpolitischer Grundpositionen und eine gewisse Bereitschaft zu Umorientierungen zu geben. In den älteren Kategorien konfessioneller Tendenzpublizistik denkt wieder *Geiger*. Der paradigmatische Charakter der bisherigen Kirchensendungen ist im übrigen schon früh erkannt worden.

bb) Was die *Parteiensendungen* betrifft, so sei vermerkt: Anders als *Krause-Ablass*, hält die Praxis Egalität *nicht* für verfassungsgeboden. Vielmehr hat sich ein Gleichheitsverständnis dahingehend eingebürgert, daß eine beschränkt-*materiale* »Koordinationsgleichheit« praktiziert wird. Unter Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 PartG vorbehaltlich des Sockelbetrags nach Satz 4 ebd. einen »nach der Bedeutung der Parteien« abgestuften »Umfang der Gewährung« zu. Innerhalb dieser parteirechtlich-wahlrechtlich belassenen Differenzierungsmarge eröffnen Bestimmungen wie der *rundfunkrechtliche Angemessenheitsgrundsatz* des § 6 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag einen restlichen Spielraum für ergänzende, rahmenartig ansetzende *journalistische* »Relevanz-« und Gewichtungentscheidungen. Nur die so entstehenden einzelnen »Fenster« *je für sich* sind instrumenteller Natur. Ob darin auch etwas von der *Medienfreiheit* zum Vorschein kommt, bleibt dem Gutdünken der jeweiligen Partei überlassen.

Angesichts fortschreitender Angleichung der Parteienspots an die Standardform per-suasiver Wirtschaftswerbung wird gelegentlich die Forderung laut, die Spots als

372 Vgl. Hekt. vom 11. 12. 1979. Für die Erprobung privatwirtschaftlich gesteuerten Kabelfernsehens vor einer evtl. Ablehnung der Präses der Evang. Kirche des Rheinlands, *K. Immer*; die Kirche werde sich der Beteiligung am Kabelfernsehen auf örtlicher Ebene trotz vieler Bedenken nicht versagen können, sie werde sich mit ihren Projektgruppen intensiv in das Projekt Mannheim-Ludwigshafen einschalten. SZ Nr. 6 vom 8. 1. 1980, S. 2, und KuR Nr. 2 vom 9. 1. 1980, S. 7. Reserviert die Landessynode der Württ. Evang. Kirche, vgl. KuR Nr. 95 vom 5. 12. 1979, S. 9, und Nr. 30 vom 19. 4. 1980, S. 6 f. Die Landessynode der Evang. Kirche der Pfalz hat sich mehrheitlich *gegen* eine Beteiligung im Veranstalterstatus entschieden, KuR Nr. 95/96 vom 6. 12. 1980, S. 11 f.

373 Vgl. Hekt. vom 11. 12. 1979. Siehe auch *W. Zwingmann*, in: Kabelfernsehen – Pro und Contra (Anm. 54), S. 79 ff.; *W. Schätzler*, in: Telekommunikation für den Menschen (Anm. 150), S. 222 ff.; *ders.*, in: Medienpolitische Fachtagung (Anm. 47), S. 138 ff. Vorher etwa *G. Moser*, in: Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 7 f.; Erklärung der Publizistischen Kommission der Dt. Bischofskonferenz zu medienpolit. Fragen, FK Nr. 23 vom 7. 6. 1979, S. 1 ff. Die insbesondere von *Schätzler* formulierte vorsichtig-reformistische Politik wurde auf einer Tagung der Thomus-Morus-Akademie Bensberg im Jan. 1980 als »restriktiv« angegriffen. Siehe KuR Nr. 2 vom 9. 1. 1980, S. 9; *B. Knott*, FK Nr. 5 vom 30. 1. 1980, S. 3 f. (*E. Scheuch* u.a.). Nach *Moser* will sich die kath. Kirche den neuen Techniken »in zwar vorsichtiger, aber nicht feindlicher Distanz« zuwenden, FK Nr. 32–33 vom 6. 8. 1980, S. 1 (3).

Programmkategorie abzuschaffen. Nach § 6 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag sollen im Bundestag oder in mindestens drei Landtagen vertretene Parteien außerhalb von Wahlkämpfen »die Möglichkeit haben, ihre Auffassung zu angemessener Sendezeit zu vertreten«. Diese Bestimmung wird seitens der Anstalt anscheinend dahin gehandhabt, daß Parteienvertreter nur noch im Rahmen redaktioneller Berichterstattung über Bundesparteitage Gelegenheit zur »Selbstdarstellung« erhalten.<sup>374</sup> Im übrigen besteht über Reichweite und Maßstäbe (Meinungsbildungsfreiheit) anstaltlicher Eigenverantwortung im Hinblick auf Zulassungsentscheidungen, Verteilungsschlüssel, inhaltliche Interventionen in Grenzfällen usw. nach wie vor Streit und Unsicherheit.<sup>375</sup>

Beachtung verdient ferner der Umstand, daß neben den beiden von *Krause-Ablauf* genannten Erscheinungsformen der Parteienrepräsentanz (koordinierte und integrierte Berücksichtigung von Parteienmeinungen) auch *Übergangswerte* dahingehend vorkommen, daß gewisse Sonderregeln gesetzt werden, ohne daß es sich jedoch um für die Anstalt unverfügbare Fensterstrukturen handeln würde. Teilweise – bezüglich der Auswahlentscheidungen – sonderrechtlich geartet, im übrigen aber auf ein redaktionell zu betätigendes Forumsprinzip angelegt z. B. wohl Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 n. F. BR-Gesetz: »Gelegenheit zur Äußerung im Rundfunk«. Hierher gehört wohl auch § 6 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag. Jedenfalls gehört hierher § 6 Abs. 4 ebd.: »Wenn Vertretern der politischen Parteien, der Kirchen, der verschiedenen religiösen und weltanschaulichen Richtungen und den Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Gelegenheit zur Aussprache gegeben wird, so ist ihnen die Möglichkeit der Rede und Gegenrede unter jeweils gleichen Bedingungen zu gewähren.« Daß auf derartigen Programmkomplexen erheb-

374 Vgl. C. Mast, Politische Öffentlichkeit, 1978, S. 47 ff., insoweit auch in: W. R. Langenbucher (Hrsg.), Politik und Kommunikation, 1979, S. 167 ff. Auch schon *dies.*, Publizistik 1977, S. 35 ff.

375 Vgl. P. Badura, in: J. Abraham u. a., Bonner Kommentar, (hier:) 1965, Anhang zu Art. 38 (Zweitbearbeitung), Rdnr. 13; M. Stolleis, BayVBl. 1970, S. 427 ff.; *ders.*, DVBl. 1972, S. 338 f.; W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 245 ff.; H.-R. Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öff. Gewalt, 1975, S. 227 ff., 364 ff.; K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Dtl., 1975, S. 146 ff.; *ders.*, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. 1976, S. 160 f.; P. J. Tettinger, RuF 1977, S. 197 ff.; E. Franke, Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen, 1979, letzterer wieder unter Anknüpfung an *Krause-Ablauf*, S. 75 f., jetzt mit den Wortschöpfungen »koordinal«/»integral«; *ders.*, RuF 1980, S. 194 ff. Aus der Rechtsprechung zuletzt BVerfGE 47, S. 198 ff. = NJW 1978, S. 1043 ff. mit Anm. von P. J. Tettinger und dazu M. Stolleis, KuR Nr. 33 vom 29. 4. 1978, S. 1 ff. Anders P. Friedrich, DVBl. 1980, S. 591 ff. Ferner Franke, Wahlwerbung, S. 118 ff.

Vor diesem Hintergrund ist im übrigen auch die besondere parteienstaatliche Problematik der sog. *Regierungssendungen* zu sehen. Dazu zuletzt *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 67 f. Über die SFB-Gutachten von *Lerche* und *Ossenbühl* KuR Nr. 5 vom 18. 1. 1978, S. 9 f. »Die Anstalt darf nicht Werkzeug einer Regierung . . . sein«, § 3 Abs. 1 Satz 3 SFB-Satzung. Die szt. in Berlin umstrittene Sendereihe »Wo uns der Schuh drückt« ist im Frühjahr 1978 aufgegeben worden, SZ Nr. 91 vom 20. 4. 1978, S. 13.

licher Interessentendruck lasten kann, lehrt das Beispiel der ZDF-Sendereihe »Journalisten fragen – Politiker antworten«,<sup>376</sup> Instrukтив über diesen Dollpunkt »kommunikativer Repräsentation« *Mast*,<sup>377</sup> ausgehend von der Vereinbarung des ZDF mit den im Bundestag vertretenen Parteien vom 28. 3. 1963.<sup>378</sup> Nach der Vereinbarung war diese sog. *Appel*-Runde seinerzeit ursprünglich auf dem Boden des § 6 Abs. 2 angesiedelt, wobei das dort vorgezeichnete Übermittlungsprinzip als weitgehend heteronom verstanden wurde. Später wurde die Reihe auf den sichereren Boden des § 6 Abs. 4 verpflanzt.<sup>379</sup>

cc) Von besonderer, de lege ferenda fataler Bedeutung ist ein weiterer, mit den Kirchen- und den Parteiensendungen nicht ohne weiteres gleichzustellender Benutzungstypus: die *Wirtschaftswerbung*.<sup>380</sup> Politische und Wirtschaftswerbung werden gelegentlich beide gleichermaßen dem »Funktionstypus« der »Autopräsentation« zugeschlagen und als Drittsendungen in die gleiche Rubrik eingereiht.<sup>381</sup> Das ist so nicht angängig. Dies ungeachtet gewisser struktureller Ähnlichkeiten und Querverbindungen, wie sie z. B. *Abromeit* erörtert.<sup>382</sup> Die seitens der Anstalten in der Regel bezeugte Largesse in journalistischer Hinsicht beruht im Fall der Werbesendungen auf zum Teil anderen Gründen als im Fall der Parteien-

376 Vgl. *E. W. Fuhr* u. a., ZDF-Staatsvertrag, 1972, § 6 Anm. 7.

377 Oben Anm. 372. Siehe auch *M. Schmid-Ospach*, KuR Nr. 15 vom 18. 4. 1973, S. 1 f.; *Kaiser* u. a., Kabelkommunikation, S. 122.

378 Abgedruckt KuR Nr. 15 vom 28. 4. 1973, S. 1.

379 Die Sendereihe wird derzeit als »Bonner Runde« weitergeführt, vgl. *R. Appel*, in: ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 77, 1978, S. 48 (51). Über die weitere Sendereihe »Bürger fragen – Politiker antworten« *ders.*, in: ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 78, 1979, S. 87 (91 ff.). Siehe auch *ders.*, in: Phänomen Fernsehen (Anm. 49), S. 61 ff. Zu einem Rahmenkonzept von Massenkommunikation als Gegenstand von »Instrumentalisierungsstrategien des politisch-administrativen Systems« *H. Schatz*, in: Politik und Kommunikation (Anm. 374), S. 81 ff.; *W. R. Langenbacher*, ebd. S. 9 ff. – Daß politische Parteien bzw. deren Gliederungen im Rahmen des Modellversuchs nun auch als Veranstalter in Betracht kommen, nimmt *Fleck* an, VerwArch. 1980, S. 287. Vertiefende Überlegungen müßten den »Sprachrohr-« Charakter (*Leibholz*) der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und § 1 PartG in Rechnung stellen.

380 Aus der älteren, im Zusammenhang mit den Verlegerinitiativen der sechziger Jahre entstandenen rundfunkrechtlichen Literatur: *H. P. Ipsen*, NJW 1963, S. 2049 ff. und S. 2102 ff., auch in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Dok. 3 (Anm. 1), S. 142 ff. und S. 160 ff.; *A. Arndt*, JZ 1965, S. 337 ff., auch in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 1 ff.; *L. Fröhler*, Werbefernsehen und Pressefreiheit, 1965, auch in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 61 ff.; *ders.*, Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1965, auch in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 103 ff.; *P. Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, 1965, auch in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 311 ff.; *ders.*, Werbung und Verfassung, 1967; *H. Schneider*, Werbung im Rundfunk, 1965, auch in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 374 ff.; *O. Bachof*, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz? 1966; *W. Leisner*, Werbefernsehen und öffentliches Recht, 1967. Siehe auch oben Anm. 241.

381 Vgl. *Jarass*, Die Freiheit der Massenmedien, S. 175 ff.

382 *H. Abromeit*, Das Politische in der Werbung, 1972; *dies.*, PuZ B 48 vom 25. 11. 1972, S. 3 ff. Material etwa bei *B. Sowinski*, Werbeanzeigen und Werbesendungen, 1979, S. 140 ff.

sendungen. Parteienwerbung ist vor allem von anderer verfassungsrechtlicher Dignität als Wirtschaftswerbung. Letztere hat von vornherein eine Vermutung mangelnder Vereinbarkeit mit dem Programmauftrag gegen sich. Soweit der Rundfunk rechtlich oder auch nur faktisch gehindert ist, die Berücksichtigung des Informationsinteresses der Zuhörer und Zuschauer *an Ort und Stelle* (innerhalb des einzelnen Werbespots usw.) durchzusetzen, ist Wirtschaftswerbung nur modellverträglich, wenn der entsprechende Abhängigkeitseffekt – einschließlich der Abhängigkeiten, die von *Werbungsfinanzierung* zu gewärtigen sind – in »Gesamtprogramm« und Gesamtorganisation *aufgefangen bzw. ausgeglichen* wird.

(1) Sehen wir uns unter diesem Aspekt zunächst die bisherige Situation an. Nach *Sontheimer* machen Information (im engeren Sinn), »Aufklärung« und Unterhaltung »die eigentliche Aufgabenstellung des Mediums« aus, »Werbung . . . ist diesen Inhalten entgegengesetzt, jedenfalls nicht mehr in eine unmittelbare Verbindung dazu zu bringen, und sie schafft auch . . . Abhängigkeiten, die sich auf die Qualität der Aufgabenerfüllung negativ auswirken müssen«. <sup>383</sup> In dieser Richtung hegten bis vor kurzem auch noch sämtliche Bundesländer Bedenken, wie sich besonders in § 22 Abs. 3 ZDF-Staatsvertrag zeigt. Das Thema wird anders angefaßt als das der Kirchen- und Parteiensendungen. Einerseits wird die Ausstrahlung von Werbesendungen durch § 23 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag zur Pflichtaufgabe gemacht. <sup>384</sup> Andererseits wird Werbung wie ein Infektionsherd behandelt und – soweit es das fiskalische Motiv zuläßt – eingegrenzt: »Das Werbeprogramm ist vom übrigen Programm deutlich zu trennen« (§ 22 Abs. 3 Satz 1 ZDF-Staatsvertrag). »Jeder Einfluß von Werbeveranstaltern oder -trägern auf das übrige Programm ist auszuschließen« (Satz 4 ebd.). Nach 20 Uhr sowie an Sonntagen usw. dürfen Werbesendungen nicht ausgestrahlt werden (Satz 3 ebd.). Sie sind durch Vereinbarung der Ministerpräsidenten vom 8. 11. 1962 gemäß § 22 Abs. 3 Satz 2 ebd. <sup>385</sup> auf höchstens 20 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt begrenzt worden. In dem Schlußprotokoll zum ZDF-Staatsvertrag haben sich die Länder verpflichtet, den Anstalten des Landesrechts bezüglich der Werbesendungen im »Deutschen Fernsehen« die gleichen Verpflichtungen aufzuerlegen. Gemeint ist hier die »harte« Werbung in Form von *Spots*. <sup>386</sup> In den vom ZDF-Fernsehrat gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Staatsvertrag aufgestellten Richtlinien für die Werbesendungen vom 14. 4. 1967 <sup>387</sup> wird als »Werbeprogramm« im

383 *K. Sontheimer*, in: Rundfunk als machtfreier Raum (Anm. 107), S. 97.

384 So *Fuhr* u. a., ZDF-Staatsvertrag, § 23 Anm. 3 d cc.

385 Abgedruckt bei *Fuhr* u. a., ebd. § 22 Anm. 3 b.

386 *Fuhr* u. a., ebd. § 22 Anm. 3 a.

387 Abgedruckt bei *Fuhr* u. a., ebd. S. 206 f.

Sinn des § 22 Abs. 3 ZDF-Staatsvertrag definiert »die für die Anstaltsbenutzer (Werbetreibende, Werbeagenturen, Werbemittler) gegen Nutzungsentgelt ausgestrahlte Werbung in Bild und Ton« (§ 1). »Es darf nur für wirtschaftliche Zwecke geworben werden (Wirtschaftswerbung). Unzulässig ist insbesondere Werbung für politische Zwecke, religiöse Anschauungen und weltanschauliche Überzeugungen« (§ 6 Abs. 1 ebd.). Solche Werbung wird von allen Anstalten bis auf NDR und WDR (Hörfunk) sowie DLF und DW gesendet.<sup>388</sup> Mehr oder weniger knappe diesbezügliche Regelungen finden sich auch schon in einigen älteren Kodifikationen, wobei mitunter von »Reklamesendungen« gesprochen wird.<sup>389</sup> In den Formulierungen des ZDF-Staatsvertrags und etwa in der des Art. 4 Abs. 3 BR-Gesetz, der Rundfunk könne »Sendezeiten für wirtschaftliche Werbezwecke vergeben« (Satz 1), in Verbindung mit dem Kennzeichnungsgebot (Satz 2) kommt ein »Nichtidentifizierungs-«Bestreben<sup>390</sup> zum Ausdruck, welches sich – vom ZDF abesehen – auch in organisatorischen Ausgliederungen widerspiegelt.<sup>391</sup> »Weiche« Werbung pflegt ohne deutlich erkennbare Identifikationsschwellen und »Fenster-«Strukturen in das Programm einzugehen, z. B. bei jenen Unterhaltungstypen, die in der Darbietung von Waren bestehen und bei denen der Rundfunk auf private Fremdproduktionen angewiesen ist – et vice versa.<sup>392</sup> Etwas anders bei der »harten« Werbung. Daß Werbeveranstalter oder -träger auf »harte« Werbeprogramme »Einfluß« nehmen, wird in Bestimmungen wie § 22 Abs. 3 Satz 4 ZDF-Staatsvertrag vorausgesetzt und in Kauf genommen. Der Intendant wird nun zu gewissen Gegensteuerungsmaßnahmen instandgesetzt und verpflichtet. Der allgemeine Programmauftrag wird ins Spiel gebracht. »Das Werbeprogramm ist ein Teil des Gesamtprogramms« (ZDF-Werberichtlinien, § 5 Satz 1). Der Akzent wird auf Information im engeren Sinn zu liegen haben, daneben auf

388 Näher *Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 1 ff.; *Schneider*, Werbung im Rundfunk, S. 9 ff.; *Bachof*, Verbot des Werbefernsehens, S. 1 ff. Auch für den NDR (NDR 2) zeichnet sich nunmehr die Einführung von Wirtschaftswerbung ab. Vgl. § 35 Abs. 2 des Staatsvertrags vom 20. 8. 1980 (Anm. 77).

389 So in § 3 Nr. 10 HR-Gesetz. Auf den ZDF-Staatsvertrag folgend und bisher am ausführlichsten § 35 SR-Gesetz.

390 Vgl. *Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 12.

391 Etwa nach Art. 3 Abs. 2 BR-Satzung, wonach u. a. sichergestellt sein muß, daß der Intendant »den Inhalt des die Werbeeinschaltung umgebenden Programms bestimmt und Werbeeinschaltungen wegen ihres Inhalts oder der Art ihrer Aufmachung zurückweisen kann« (lit. c.). Dies läßt *Ipsen* genügen, um Wirtschaftswerbung dem Rundfunkauftrag zuzuschlagen, NJW 1963, S. 2052 f., mit einem formalen Programmbegriff, im Hinblick auf § 3 Abs. 1 Satz 1 NDR-Staatsvertrag. Der Gesellschaftsvertrag der Norddeutsches Werbefernsehen GmbH vom 8. 12. 1966 ist abgedruckt RuF 1970, S. 57 ff.; von deren Aufsichtsrat am 6. 10. 1966 beschlossene Richtlinie ebd. S. 60 f.

392 Vgl. *F. Knilli*, in: G. Prager (Hrsg.), Unterhaltung und Unterhaltendes im Fernsehen (Fernsehkritik, Bd. III), 1971, S. 56 (61 f.), auch in: *F. Knilli* (Hrsg.), Die Unterhaltung der dt. Fernsehfamilie, 1971, S. 95 (99 ff.). Siehe auch *P. C. Hall*, KuR Nr. 30 vom 27. 4. 1974, S. 1 ff.

Unterhaltung.<sup>393</sup> Allerdings muß hier der Rundfunk in einer weitgehend eindimensionalen Konsumöffentlichkeit Fuß fassen.<sup>394</sup>

Es mag sich auch hier um »Meinungen« im formal zu verstehenden Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG handeln, und zwar um solche, die des Bezugs auf »Tatsachen« und »Wahrheits-«Kategorien weitgehend entkleidet sind. Mindestens wird diese Substanz durch das kommerzielle Interesse überlagert und umgestaltet, etwa nach der Maxime: »Bis zu einem gewissen Grad müssen die menschlichen Wünsche und Bedürfnisse laufend »umgepflegt« werden.«<sup>395</sup> Dennoch wird Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gern herangezogen.<sup>396</sup> Das mag hingehen: Daß Kommunikation in der Absicht gesucht wird, Bedürfnis- und sonstige Dispositionen der Angesprochenen zu verändern, ist keine Besonderheit von Wirtschaftswerbung.<sup>397</sup> Dies ist denn auch vom geltenden Rundfunkrecht weder hier noch im Fall der sonstigen »Sendezeit-«Tatbestände zum Anlaß genommen worden, derartigen Kommunikatoren den Programmzugang überhaupt zu verweigern. Andererseits ist es mit dem presserechtlichen Formalismus z. B. des Südkurierurteils<sup>398</sup> nicht getan. Der Schritt von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 zu Satz 2 muß so vor sich gehen, daß das Mediengrundrecht in seiner Integrität unversehrt bleibt.<sup>399</sup> Das Konsumenteninteresse wäre – auch als Informationsinteresse im Rahmen des allgemeinen Programm-

393 Vgl. *Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 11. Auch schon *Th. Maunz*, BayVBl. 1957, S. 4 (8); OLG München NJW 1958, S. 1298 (1301), gegen *M. Löffler*, BB 1956, S. 729 ff., und *A. Hamann*, NJW 1957, S. 1422 ff. Diese Vorgeschichte der gegenwärtigen Kommerzialisierungsdebatte bedarf neuer Aufarbeitung.

394 Über Verzerrungen insoweit Lange, Kommerzielle Ziele, S. 42 ff. m. w. N. Außerdem etwa *Kiefer*, in: Ein anderer Rundfunk (Anm. 33), S. 72 ff.; *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 33 ff., auch über Möglichkeiten und Grenzen lukrativer Oberflächendifferenzierung; *ders.*, MP 1980, S. 368 ff. Diese auf kommerziellen Rundfunk bezogenen Überlegungen dürfen auch bei der Analyse der bisherigen einschlägigen Drittsendungen nicht außer Betracht bleiben.

395 *E. Dichter*, Strategie im Reich der Wünsche, 1964, S. 283.

396 So von *Lerche*, Werbung und Verfassung, S. 76 ff. Siehe aber auch *ders.*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 11), S. 68. Über begrenzten Grundrechtsschutz der »Konsumfunktion« *Jarass*, in: Neue technische Kommunikationssysteme (Anm. 109), S. 33 f. Im übrigen zuletzt *P. Selmer*, in: Festschrift für Ipsen (Anm. 144), S. 515 (516 f.) m. w. N. Autoren, welche die Medienfreiheit noch nicht kennen, unterscheiden zwischen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 kaum oder gar nicht. Siehe sogleich.

397 Über Werbung als »conditio humana« *D. Baacke*, in: Der tägliche Sündenfall (Anm. 241), S. 9 ff.

398 BVerfGE 21, S. 271 ff.

399 Vgl. *Baacke* (Anm. 397), S. 21, 26 ff.; *U. Pätzold/G. Barthenhelmer*, ebd. S. 78 (81 ff.); Werbung als Teil der »öffentlichen Aufgabe« in einem nicht nur formalen Sinn, gleichermaßen wie alle anderen Programmteile auf das »Allgemeinwohl« verpflichtet. Zur presserechtlichen Analogie *Schmitt Glaeser*, AöR 97 (1972), S. 70 f.; *R. Ricker*, Anzeigenwesen und Pressefreiheit, 1973. Siehe auch *U. Hörle*, AfP 1973, S. 361 ff.

auftrags – mitzubersichtigen. »Mediale« Werbung wird mit *redaktioneller Verbraucherinformation* zusammengehen können.<sup>400</sup>

»Medialer« Werbung wird nun nicht zufällig die »instrumentale« (als »harte«) Werbung gegenübergestellt.<sup>401</sup> Daraufhin wird letztere des öfteren aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeschlossen.<sup>402</sup> In der Konsequenz des Ausschlusses freilich liegt ein gesteigerter Druck in der Richtung auf kommerzielle private Teil- oder Vollprogramme. Diese Linie wiederum schon bei *Krause-Ablaß*: Die Nutzung des Fernsehens als Werbeträger »zu Gunsten der integrationsberechtigten wirtschaftswerbenden Kräfte der Gesellschaft« sei grundrechtlich abgesichert, das Integrationsprinzip sperre sich aber gegen die »Werbeaussage«. Nach Überwindung der »Sondersituation« müßten danach auch die bisherigen Werbekunden von ARD/ZDF in die Subjektstellung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 einrücken und eine besondere »Präponderanz« erlangen.<sup>403</sup> Demgegenüber wird man es versuchsweise mit *Adolf Arndt* halten können: Werbung aller Art als »Nachrichtengebung im weitesten Sinne«.<sup>404</sup> Von hier aus läßt sich möglicherweise die Brücke zum »Gesamtprogramm« schlagen. Punktuelle Funktionsabschwächungen oder -einbußen, Teilinstrumentalisierungen werden durch das geltende Recht auch sonst nicht überall *an Ort und Stelle* abgefangen. Die Gegenkraft wird in erster Linie auf der *Gesamtebene* angesetzt. Subsidiär muß sich die Medienfreiheit allerdings auch auf die »Art« (und damit mittelbar auf den »Inhalt«) von Werbeeinschaltungen auswirken. Es besteht kein Anlaß, Wirtschaftswerbung aus dem Legitimationszwang nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 ganz und gar zu entlassen.

So erklärt sich denn wohl auch die eigenartige Zwiespältigkeit und Vorsicht des geltenden einfachen Rechts. Nach den ZDF-Werberichtlinien sind die allgemei-

400 Vgl. szt. *H. Flottau*, Hörfunk und Fernsehen heute, 1972, S. 233: rundfunkeigene Produktberichte, Tests usw. Hier wirkt sich allerdings de facto die z. T. penetrante Einseitigkeit des vorhandenen Wirtschaftsjournalismus bremsend aus. Näher *Th. Gruber/K. Vogel*, in: Politik und Kommunikation (Anm. 189), S. 355 ff. m. w. N.

401 Vgl. *Krause-Ablaß*, RuF 1963, S. 131; *Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 2, 10 ff.; *Bachof*, Verbot des Werbefernsehens, S. 6; *Fuhr* u. a., ZDF-Staatsvertrag, § 23 Anm. 3 a.

402 So *Fröhler*, Werbefernsehen und Pressefreiheit, S. 3; *ders.*, Die Gesetzgebungszuständigkeit, S. 5; *Bachof*, Verbot des Werbefernsehens, S. 30; *Leisner*, Werbefernsehen, S. 121 f. Bei den damaligen Kontroversen ging es um Wirtschaftswerbung weniger als Korruptionsfaktor als vielmehr als *Einnahmequelle* (die die Verlegerseite für sich begehrte). Unter diesen Umständen ist auch versucht worden, diese Drittsendungen aus einer »materiellen« Programmfreiheit auszuschließen und sie nichtsdestoweniger in Reichweite einer »formellen« Rundfunkfreiheit festzuhalten. Vgl. *Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 12. Ähnlich jetzt wohl *W. Schmidt*, Die Rundfunkgewährleistung, S. 84, 93. Allg. *K. Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, 1973, S. 49 ff.

403 Vgl. RuF 1963, S. 131.

404 JZ 1965, S. 339, nach BVerfGE 12, S. 244. Vgl. allerdings *Bachof*, Verbot des Werbefernsehens, S. 29 f.

nen ZDF-Programmrichtlinien »*sinngemäß* zu beachten« (§ 5 Satz 2).<sup>405</sup> Im Vordergrund steht im übrigen ein eher defensives »Reinheits-« Bestreben. Es konzentriert sich auf die Abend- und Sonntagsprogramme. In die unmittelbare Umgebung der Spots greift es zaghafter ein, in diese selbst noch weniger nachhaltig. Gesetzgeber und Anstalten wissen: »Natürlich spielt für den Effekt der Werbung das unterhaltende Programm (»Rahmen-« oder auch »Kernprogramm«), in das die Werbung verpackt wird, eine entscheidende Rolle«. <sup>406</sup> Der »Sündenfall« der ARD-Anstalten, der »Geburtsfehler« des ZDF<sup>407</sup> liegt darin, daß das *finanzielle* Interesse der Anstalten mit dem der Werbekunden teilweise parallellläuft – was eine mehr oder minder widerwillige Konzessionsbereitschaft erzeugen kann. Anders als im Pressewesen, wird der Interessenkonflikt hier aber immerhin andeutungsweise offengelegt, er läßt sich bearbeiten.<sup>408</sup> Vorerst wird es nach wie vor hauptsächlich darum gehen, den Abhängigkeitseffekt in »Gesamtprogramm« und Gesamtorganisation aufzufangen bzw. auszugleichen.

(2) Was aus diesem Grundsatz im Hinblick auf die Kabelpilotprojekte folgt, läßt sich zur Zeit noch nicht im einzelnen absehen. Über Kosten und Finanzierung gibt es in den Ländern noch Kontroversen.<sup>409</sup> Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hatte bereits relativ früh die Forderung erhoben, daß bei dem

405 Anders die Richtlinien der Norddeutsches Werbefernsehen GmbH (Anm. 391), Nr. 1 Satz 1: Programm und Werbung haben die Programmgrundsätze des § 4 NDR-Staatsvertrag »zu beachten«.

406 F. Aeckerle, in: ARD (Hrsg.), ARD Jahrbuch 72, 1972, S. 24 (26) (»Die Töchter bringen Geld ins Haus«). Indem sich die Anstalten in das Geschäftsinteresse der Werbeträger teilweise einhängen, gehen sie eine Sonderbindung zu einer Gruppe ein, von der in den »Relevanz-«Katalogen nichts zu lesen ist. Vgl. N. Schneider, in: Der tägliche Sündenfall (Anm. 241), S. 7 f. Sie mögen auf ihre Isolierungstechniken pochen und werden damit einfachgesetzlich noch abgesichert sein. (Zum Gesetzesvorbehalt jedoch Hoffmann-Riem, unten bei Anm. 417, jedenfalls betr. Werbungsfinanzierung bei Teilprivatisierung.) Noch unlängst wurde aber häufig getadelt, daß das kommerzielle Interesse auch die – der Form nach keineswegs »gesponsorten« – »Werberahmenprogramme« ergriffen und weitgehend harmonisiert und eingefärbt habe. Siehe nur Flottau (Anm. 400), S. 226 ff.; Schmid-Ospach, FuB 1972, S. 167 ff. Die Nachgiebigkeit der Anstalten in diesem Punkt scheint mittlerweile rückläufig. Von da aus läßt sich das publizistische Niveau der Spots mittelbar mitbeeinflussen, Pätzold/Barthenheimer (Anm. 399), S. 79; J. Rölz, ebd. S. 84 (85).

407 H. Ziegler, in: Rundfunk als machtfreier Raum (Anm. 107), S. 37 (38).

408 »Akzidentelle« Wirtschaftswerbung gilt als mit dem »Institutionsgewährleistungsanspruch auf funktionsgerechte Finanzierung« vereinbar, vgl. Stern, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 38, 45 ff., nach Lerche, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 21 ff. Näher W. Thieme, Rundfunkfinanzierung im Bundesstaat, 1977, S. 21 ff. Von einer Zurückdrängung oder Beseitigung der jetzigen Werbungs(tell)finanzierung im Zuge einer künftigen Neuordnung wird derzeit noch nicht ernstlich geredet. Davon und von einer zunehmend restriktiven Gebührenpolitik der Landtage befürchten sich die Anstalten weitere Schwächungen. In der Tat könnten sie darüber neben einem vollkommerziellen Privatrundfunkwesen ins Abseits geraten. Wie dieser Zirkel zu durchbrechen wäre, wird noch weiter zu überlegen sein.

409 Zu der Kronberger Einigung der Ministerpräsidentenkonferenz vom Nov. 1980 und zu deren unterschiedlichem Echo SZ Nr. 265 vom 15. 11. 1980, S. 5, und Nr. 268 vom 19. 11. 1980, S. 8.

dortigen Projekt auch (partielle) Werbungsfinanzierung erprobt werden solle.<sup>410</sup> Dabei spielten auch Überlegungen über entsprechende Zugangsansprüche eine Rolle.

*Vogel* zufolge ist auch Wirtschaftswerbung »Ausdruck freier Meinungsäußerung« und deshalb verfassungsrechtlich geschützt. Sie unterliege Beschränkungen »nur bei der Kollision mit anderen Verfassungswerten, also zum Beispiel zum Schutz der Familie und zum Wohle der Allgemeinheit«. Deshalb biete sich auch für private Veranstalter eine zusammenhängende Form der Werbung an, die »mit der Werbeform des gegenwärtigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks vergleichbar ist«.<sup>411</sup> Ähnlich nun auch der BMI-Entwurf eines Zwischenberichts vom Juni 1979: Unbeschadet von Regelungen in »allgemeinen Gesetzen« (Art. 5 Abs. 2 GG) wäre es mit dem geltenden Verfassungsrecht unvereinbar, »jegliche Werbung in den neuen Medien zu verbieten«. Werbung sei grundrechtlich geschützt. »Ein genereller Ausschluß von Werbung aus einem Medium wäre grundsätzlich unzulässig, jedenfalls dann, wenn die Information und damit die Werbung vom Benutzer individuell abgerufen wird.« Werbung in den »neuen Medien« dürfe aber auch nicht die wirtschaftliche Grundlage der Presse gefährden. Im übrigen werde man auf die Zulassung von Werbung auch bei einer öffentlich-rechtlichen Lösung schon aus Finanzierungserfordernissen nicht völlig verzichten können. Wenn die »neuen Medien« diese Finanzierungsmöglichkeiten nicht erhielten, wäre ihre »Wettbewerbsfähigkeit« wegen der dann erforderlichen hohen Gebühren von vornherein in Frage gestellt.<sup>412</sup> Verwandt neuerdings auch die FDP-»Leitlinien« in der Fassung vom 1. 12. 1979: »Presse und Rundfunk finanzieren sich zu einem guten Teil aus Werbeeinnahmen. Änderungen an der faktischen Mischfinanzierung beider Systeme sind nicht realisierbar. Deshalb bietet sich eine Mischfinanzierung auch im Bereich der Neuen Medien schon aus Gründen der Gleichbehandlung an – abgesehen von der verfassungsrechtlichen Problematik, die in der Sperre bestimmter Medien gegenüber Werbeträgern liegen könnte.« Entsprechend den Regelungen im bestehenden Rundfunk dürfe Werbung nur in Form von Blockwerbung in zeitlich begrenztem Umfang zugelassen werden. »Die öffentliche Aufgabe der auf Werbeeinkünfte angewiesenen Presse

410 Vgl. LT-Drucks. 8/3714, zu III 7 ff.

411 KuR Nr. 83 vom 24. 10. 1979, S. IV.

412 Zwischenbericht (Anm. 90), S. 25, 28, 33. Auch damit wird der Sachstand in der verfassungsrechtlichen Debatte nur ungenau wiedergegeben. Die Interessenvorzeichen werden vernachlässigt. In den sechziger Jahren waren es die *Verleger*, die die Unvereinbarkeit von Werbungsfinanzierung mit dem Programmauftrag des Integrationsrundfunks geltend machten; bei einem außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Rundfunk sollte es sich damit anders verhalten. Die Anstalten ihrerseits entwickelten eine subtile Schutzargumentation (Anm. 402), welche heute von der Verlegerseite aufgegriffen, vergrößert und gegen den Integrationsrundfunk gekehrt wird.

ist dabei zu berücksichtigen.«<sup>413</sup> Im Landtag von Baden-Württemberg freilich hatten FDP-Sprecher noch kurz vorher »Werbung im Kabelfernsehen« mit »Kommerzialisierung« gleichgesetzt und strikt abgelehnt.<sup>414</sup>

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 5 und 6 RegE sollen bei dem Pilotprojekt Ludwigs-  
hafen auch »wirtschaftliche und finanzielle Fragen der Kabelkommunikation« so-  
wie »die Kosten und die Finanzierung bei Veranstaltern und Teilnehmern« unter-  
sucht werden. Ähnlich bereits § 2 Abs. 2 lit. d RefE. Daß auch an Einnahmen aus  
Wirtschaftswerbung gedacht war, hatte jener Entwurf allerdings nur indirekt er-  
kennen lassen.<sup>415</sup> Daraufhin war in der Mainzer Anhörung verschiedentlich eine  
formellgesetzliche Regelung gefordert worden, wobei auf die weitreichende Be-  
deutung derartiger finanzwirtschaftlicher Grundentscheidungen hingewiesen  
wurde.<sup>416</sup> Das zeigt schon: Die schwierigeren Fragen betreffen auch hier wieder  
nicht das *Ob*, sondern das *Wie* einer gesetzlichen Regelung, d. h. die Art und Wei-  
se der *inhaltlich* verfassungsmäßigen Betätigung des Gesetzesvorbehalts.

In dem Regierungsentwurf wird Wirtschaftswerbung nun ausdrücklich angespro-  
chen und legalisiert, und zwar in folgender Weise: § 3 Nr. 6 RegE statuiert als In-  
halt der Versuchsbedingungen einen Trennungsgrundsatz und ein Verbot von  
Fernsehwerbung an Feiertagen. Ferner setzt § 14 Abs. 9 Satz 2 RegE eine obere  
Grenze: »Bei Kommunikationsdiensten mit Werbung darf diese 25 vom Hundert  
der Sendezeit nicht übersteigen.« Für etwaige eigens produzierte SWF- und ZDF-  
Programme und für den offenen Kanal wird Werbung gänzlich ausgeschlossen  
(§§ 15 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 und 20 Abs. 1 Satz 4 RegE). Dazu die Begrün-  
dung: Die Beschränkung der Sendezeit für Werbung innerhalb eines zusammen-  
hängenden Rundfunkprogramms sei »im Hinblick auf den Öffentlichkeitsauftrag  
des Rundfunks, der sich auf das gesamte Programmspektrum erstreckt, gerecht-  
fertigt«; sie bilde eine Sperre gegen Veranstalter, welche ausschließlich oder vor-

413 KuR Nr. 99/100 vom 19. 12. 1979, S. VIII.

414 Abg. Morlok, Plenarprot. 7/87, S. 6117. Siehe auch Abg. Enderlein, ebd. S. 6129 und Plenarprot. 7/83, S. 5665. Darin spiegeln sich Unsicherheiten und Richtungskontroversen wider, wie sie inner-  
halb der FDP auch auf Bundesebene zu beobachten sind.

415 Vgl. die Erläuterungen, S. 3, zu § 21 Abs. 1 RefE (»sonstige Einnahmen aus Veranstaltungen«).

416 Siehe Hoffmann-Riem, ZRP 1980, S. 32, 35: Die reale Möglichkeit zum Gebrauch der Rundfunk-  
freiheit werde durch die Finanzierungs- und Wirtschaftsform nachhaltiger geprägt als durch die  
Rechtsform. Die Finanzierungsform sei wahrscheinlich der wichtigste Steuerungsfaktor des Ver-  
anstalterverhaltens. Deshalb unterliege die Erprobung von Finanzierungsformen außerhalb oder  
neben der gegenwärtigen Gebührenfinanzierung als wesentliche Grundentscheidung über die  
Struktur eines grundrechtlichen Freiheitsbereichs einem *Parlamentsvorbehalt*. Im übrigen wäre es  
verfassungswidrig, die Rundfunkfreiheit als »bloßes Mittel ökonomischer Entfaltung« auszuge-  
stalten. Verwandt W. Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, S. 21 u. ö.; ders., ZRP 1980, S. 133.  
Zu den bildungsrechtlichen Parallelfällen der Anwendung der »Wesentlichkeitstheorie« K. Never-  
mann, in: D. Goldschmidt/P. M. Roeder (Hrsg.), Alternative Schulen? 1979, S. 99 (102 ff.).

wiegend Werbung anböten.<sup>417</sup> Darin deutet sich die Einsicht an, daß »harter« Werbefunk, zumal in Verbindung mit Werbungsfinanzierung, mit dem Programmauftrag nicht ohne weiteres harmoniert. Die vorgesehenen programmrechtlichen Regulative allerdings bleiben an der Oberfläche. Das Kommerzialisierungsproblem wird hier wohl noch nicht als grundlegendes Strukturproblem aufgefaßt und als solches zum Versuchsthema gemacht. Man braucht und will Wirtschaftswerbung im Sinn eines »nicht schonenden Designs«, man scheint in ihr die hauptsächlichliche Finanzierungsquelle eines späteren Privatrundfunks zu erblicken. Und zwar möchte man die davon auch jetzt schon erhofften Einnahmen den »freien« Veranstaltern vorbehalten. Was die bisherigen Anstalten betrifft, so ist der Ausschluß von Werbesendungen nicht zu beanstanden. Ihm steht jedoch bezüglich der neuen Anstalt bzw. der »freien« Veranstalter nichts Vergleichbares gegenüber, d. h. er hat keine prinzipiellen, den Schutz der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit bezweckenden Gründe. Vielmehr kommt darin sowie in den weiteren den bisherigen Anstalten auferlegten Restriktionen ein pressenspezifisches »Domänen«-Denken zum Vorschein.

Hinter den hier offenbar zugrunde liegenden Ansichten über Grundrechtsrang und Grenzen der Beschränkbarkeit von Wirtschaftswerbung im Rundfunk sei ein Fragezeichen angebracht. Auch in der einschlägigen älteren rundfunkrechtlichen Literatur ist das Kommerzialisierungsproblem in der Regel noch nicht so deutlich gesehen worden, wie es sich heute stellt. Wir haben es mit Reibungsflächen und Kollisionen von Werbefreiheit und einer kabelspezifischen Medienfreiheit (als einer vorgeschobenen Verteidigungslinie der Meinungsbildungsfreiheit) zu tun. »Zum Wohle der Allgemeinheit« kommt durchaus auch der vollständige Ausschluß von Werbungsfinanzierung als verfassungsrechtlich zulässig in Betracht. Entsprechendes gilt von den auf fortdauernde, ggf. proportional anwachsende Teilhabe am »Werbekuchen« gerichteten Beteiligungsansprüchen von *Presseunternehmen*. Derartige Herleitungen werden durch die Lehre vom Zugangsanspruch der Markenartikelindustrie bzw. der Werbebranche stimuliert und nachgezogen. Der Medienfreiheit können daraus zusätzliche Belastungen und Gefährdungen erwachsen.<sup>418</sup> Soweit die Werbenden und Werbemedien überhaupt kommunikationsrechtlichen Grundrechtsschutz genießen, ist Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im übrigen unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Auffangfunktion bzw. des Ausgleichungsvermögens der Dachkonstruktion ins Spiel zu bringen.

417 LT-Drucks. 9/687, zu § 14. Vorgezeichnet ist nunmehr eine Koppelung von Werbespots mit redaktionellen Inhalten.

418 Wobei, wie sich versteht, auch die lokalen und regionalen Monopolphänomene sowie weitere ggf. mögliche intermediäre Konzentrationsbewegungen mitzubedenken sind. In Baden-Württemberg ist diese pressepolitische Seite des Themas bereits etwas gründlicher diskutiert worden als in Rheinland-Pfalz, oben VI 1 b. Im übrigen *Vöth*, FuR 1980, S. 466.

b) In der Frage der Herstellung einer »Gesamtgleichgewichtsbeziehung« zwischen koordinierten und integrierten Parteienstellungen trifft *Krause-Ablaß* andeutungsweise den grundsätzlichen Unterschied zwischen einem wesentlich außenpluralistisch-formal geordneten und insofern »geschlossenen« und einem außerdem noch vorhandenen binnenpluralistisch-offenen »Meinungsmarkt«. Im Fall der »Sendezeit-«Tatbestände ist der »Rundfunk für alle« gehalten, sein sonst praktiziertes Arbeitsprinzip (das Prinzip unabhängiger Vermittlung) um einige Grade zurückzunehmen und stattdessen einem anderen, fremden Prinzip Raum zu geben. Er muß bestimmten, programmrechtlich in der Regel verhältnismäßig genau bezeichneten Arten von Zugangsinteressenten mit einem anderen Vermittlungsmodus zu Diensten sein als den übrigen potentiellen Benutzern. Er muß auch mit zwei verschiedenartigen Pluralismusprinzipien arbeiten. Im Fall der Parteiensendungen z. B. muß er sein sonst geübtes, ein möglichst hohes Maß an Meinungsbildungsfreiheit im Publikum bezweckendes Pluralismusprinzip zum Teil suspendieren. Innerhalb der betreffenden Programmeinheiten muß er jenes andere Prinzip anwenden: Den privilegierten Benutzern sind besondere, sonderrechtlich vorgeschriebene Plattformen zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich um normativ vordeterminierte, fensterartig ausgestaltete spezielle Verlautbarungschancen, etwa um Gelegenheiten für Wahlwerbung oder »Öffentlichkeitsarbeit«, für propagandistischen »Meinungskampf« usw., kurz: für machtverhaftete *persuasive* Kommunikation.

*Krause-Ablaß* empfindet das Phänomen »instrumentaler Nutzung« anscheinend als delikates und im Grunde modellwidrig, soweit es sich dabei um die Ersetzung der »Integrationsgleichheit« durch relativ starre, vorgegebene Schemata der Meinungsberücksichtigung handelt.<sup>419</sup> Er achtet auch hier wieder vorwiegend auf die Kommunikatorseite. In der Tat ist der Treuhandbezug des Rundfunks auf der Zugangs- bzw. Einzugsseite der einschlägigen Programmbestandteile eingeschränkt. Nimmt man auch das sonstige, mediale Programm hinzu, dann ergibt sich: Innerhalb ein und desselben »Gesamtprogramms« sind zweierlei Auffassungen von »Relevanz« und Chancengleichheit, zweierlei Repräsentationsweisen usw. anzutreffen. Die darin begründete Exklusivitätsproblematik tritt deutlicher hervor, wenn auch die Publikumsseite in die Konstruktion einbezogen wird. Im Fall der vorgeschriebenen Sondernutzungen werden gewisse mehr oder weniger große bzw. (qualitativ) gewichtige Programmpartikel bestimmten Mei-

419 Vgl. Handbuch der Publizistik (Anm. 1), S. 366 f. *Jarass* sieht hier, wie erwähnt, ebenfalls einen gesonderten »Funktionstypus« (»Autopräsentation«). Er möchte jedoch eine »negative Konnotation« (»Reklametypus«) fernhalten und geht den Fragen der Modellverträglichkeit nicht auf den Grund, Die Freiheit der Massenmedien, S. 175 ff. u. ö. Siehe *Stock*, AöR 104 (1979), S. 39 f. Anm. 85.

nungsverbreitungsinteressenten »ausgeliefert«. Sie werden der direkten Einwirkung der Anstalt entzogen. Sie werden nicht nur gegen etwa zu besorgende *meinungslenkende Übergriffe* der Vermittlungsinstanz abgedichtet (was auch schon das Integrationsprinzip leisten soll). Sie bleiben für die Anstalt auch in *journalistischer* Hinsicht unverfügbar. Innerhalb des »Gesamtprogramms« entstehen Lücken, Aussparungen, weiße Flecke. Die journalistische Kapazität der Anstalt bezieht sich nur noch auf Rahmenbedingungen und weiter zurückliegende Programmzusammenhänge. Die Meinungen und sonstigen Botschaften, die sich in den einzelnen »Fenstern« darbieten, werden als solche nur noch verbreitungstechnisch vermittelt; im übrigen genießen sie das Privileg der *Unmittelbarkeit*. Sie lassen sich den jeweiligen äußeren Interessenten zurechnen, ohne daß dabei Überlagerungen und strukturelle Mehrdeutigkeiten auftraten, wie sie im medialen Programm vorkommen können. *Umfassend* verwirklicht, z. B. im Sinn des bisherigen Programmauftrags variabel und unschematisch gehandhabt, kann mehr Unmittelbarkeit Erneuerungsimpulse mit sich bringen. Sie kann dem Rundfunk jene Antriebe zuführen, deren Abschwächung momentan oft beklagt wird. Sie kann bessere Rückkoppelung, intensivere Interessen- und Meinungsnahe, mehr Wirklichkeit und Lebendigkeit im Programm bedeuten. Im *Mißbrauchsfall* kann sie allerdings auch in der Weise expandieren, daß Meinungsbildungs- und Medienfreiheit auf dem Spiel stehen. Ob das eine oder das andere eintritt, hängt bei dem hiesigen Programmtypus zunächst davon ab, ob sich die Benutzer auch ihrerseits für die Rundfunkautonomie engagieren oder nicht. Das steht in ihrem Belieben.

c) Es wird sich in der Regel jeweils um *mehrere* »Fenster« handeln, etwa um eine Reihe von »selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden«<sup>420</sup> Programmeinheiten. Die einzelnen Einheiten je für sich können also auch tendenzpressetypische Züge tragen. Insoweit sieht sich der Rundfunk von dem »Ausgewogenheits-«-Druck als Begehren nach möglichst kleinen Bezugseinheiten, bis zur Punktförmigkeit hin, entlastet. Er büßt indes auch die Möglichkeit ein, in Situationen, in denen er das für journalistisch angemessen hält, auf innere Vielfalt und sonstige Informationsqualität zu dringen. Er bleibt auf Freiwilligkeit angewiesen. Er muß zwar nicht so weit abdanken, wie es *Krause-Ablaß* wohl für geboten hält. Er sieht sich aber auf *indirekte* publizistische Einwirkungen beschränkt. Wo die normativen Vorgaben nicht erschöpfend gehalten sind, kann das Vermittlungsproblem noch als sekundäres »Relevanz-« und Gewichtungproblem bei der konkretisierenden Vergabeentscheidung auftreten. Was dem Rundfunk dann noch obliegt, sind Entscheidungen über die Art und Weise des äußeren Arrange-

420 Vgl. BVerfGE 12, S. 261. Bezüglich der Presse zuletzt wiederholt in BVerfG JZ 1980, S. 185 (186).

ments der fraglichen Einheiten. Insoweit zieht sich die Anstalt als Programmsubjekt gewissermaßen auf die hintere Bühne zurück. Der entscheidende Unterschied zwischen instrumentellem und medialem Programm liegt nun darin, daß *dies nicht* auf Freiwilligkeit beruht. Hier ist jene aufgrund *autonomen Urteils* gewählte, unter Sachgesichtspunkten abgestufte, ggf. je nach den Umständen unterschiedlich bemessene Zurückhaltung nicht mehr möglich. Vielmehr wird der Anstalt die Restriktion *aufgedrungen*. Die Vermittlungshoheit der Anstalt betrifft nur noch die Programmstruktur *jenseits* derartiger Fremdkörper. *Innerhalb* der »Fenster« bleibt Platz für ein Sonderregime. Die Bezugseinheit von »Ausgewogenheit, Sachlichkeit« kann nicht mehr anhand journalistischer Kriterien gewählt und verändert und nötigenfalls auch verhältnismäßig klein dimensioniert werden. Sie ist vielmehr gesetzlich in der Weise festgelegt, daß die »Fenster« *Tendenz-»Fenster«* bleiben.

## 2. Zur Nutzenanwendung im Hinblick auf neue Dachkonstruktionen

Bei der vergleichenden Analyse der Drittsendungen geht es um die Möglichkeit modellmäßiger Anleihen, Veränderungen, Verallgemeinerungen, eventuell auch Zurückübertragungen. Sehen wir also noch etwas genauer zu.

a) Was sich hier studieren läßt, sind *partielle* programmrechtliche Ausgrenzungen dahingehend, daß einem Integrationssystem Koordinationssysteme als *Subsysteme* zugeordnet werden. In diesem Sinn ist das eingeführte Modell das Modell eines *Integrationsrundfunks mit koordinationsrechtlichen Einschlügen*. Dabei ist insbesondere das Phänomen einer *stellenweise* reduzierten Vermittlungsleistung des jetzigen Rundfunks von Interesse. Näherhin handelt es sich um Fragen wie die, wieviel autonomisierte Substanz im Ergebnis noch übrigbleiben kann, welches ihre Ressourcen sind u. ä.

Dafür ist nun der Umstand wichtig, daß Werbespots und sonstige einen programmrechtlichen Sonderstatus genießende »Selbstdarstellungen« *de lege lata* immer nur im Rahmen von »Gesamtprogrammen« stattfinden können, und zwar in der Weise, daß für Betätigungen journalistischer Fachkompetenz *insgesamt* noch verhältnismäßig *viel* Raum bleibt. Man hat es immer nur mit *örtlichen* Exemtionen zu tun. An Ort und Stelle kann die Medienfreiheit weitgehend ausgedünnt sein, sie kann gegen Null konvergieren. Sie wird vor der einzelnen fremdgesteuerten Programmeinheit zurückweichen müssen. In *reiner* Form eingeführt, wäre das Integrationssystem von größerer Durchdringungskraft. Durchgängig beibehalten, könnte es sich nötigenfalls auch auf kleine Einheiten erstrecken, es könnte jede einzelne Einheit durchziehen. Auf dem Gebiet der außengelenkten Drittsendungen wird es jedoch in dieser Richtung blockiert. Daraufhin kann ihm

seine Elastizität an anderer Stelle zugutekommen. Genauer angesehen, kann es sich im bisherigen Rundfunk auf zwei Wegen behaupten bzw. restituieren: Einmal im engeren Umkreis der einzelnen heteronomen Einheiten, insoweit als *Dach-Prinzip*. Zum andern im Weg der Gegensteuerung und Kompensation von *dritten* Programmbereichen aus; wofür zumal solche Bereiche in Frage kommen, die durchgängig der anstaltlichen Eigenverantwortung unterliegen.

b) Auch beim eingeführten Modell wird die Schwundproblematik zunächst innerhalb des dortigen Dachbereichs aktuell. Ob sich Defizite, die dort entstehen, anderweitig kompensieren lassen, mag im Einzelfall immer wieder zweifelhaft erscheinen. Um so mehr kommt es darauf an, dort nicht *zu weit* zurückzugehen. Bei Lichte besehen, greift dort denn auch nicht ein »*völlig eigenes*«, *ganz und gar* heteronomes Gestaltungsprinzip Platz. Koordination ist im Verhältnis zu Integration nicht ein *aliud*, sondern ein *minus*. Sie vollzieht sich *durch* Integration. Solche Koordinationssysteme sind gleichsam gesetzlich gebremste Integrationssysteme im kleinen, und sie sind einem größeren Integrationssystem, welches insgesamt dominiert, als Subsysteme verbunden. Parteien- und verbändespezifische Subsysteme bisheriger Art beispielsweise beruhen keineswegs auf einem *vollständig* außenpluralistischen, auf presseähnlich-privatwirtschaftlichen Wettbewerb gegründeten Marktprinzip. Ebenso wenig beruhen sie auf einem vollständig außenpluralistischen *planerischen* Prinzip, etwa auf einem legalistischen oder auf einem gouvernementalen oder auf einem bürokratischen Formalprinzip. Vielmehr lassen sie noch Raum für mehr oder minder anspruchsvolle ergänzende redaktionelle Paritätserwägungen und dergleichen. Es sind eine Reihe begleitender, niemals *nur* technischer Modalitätenentscheidungen zu treffen. Der allgemeine Programmauftrag betrifft die Innenverhältnisse der einzelnen instrumentellen Einheiten zueinander, ferner deren gemeinsames Außenverhältnis zum sonstigen Programm. Solche »Märkte« stellen im Rahmen des »Gesamtprogramms« höherer Stufe eine besondere zusätzliche, gesetzlich fixierte Bezugseinheit von »Ausgewogenheit, Sachlichkeit« dar. Sie sind in das Eigenprogramm der Anstalt als kleine, wie auch immer beschnittene und verengte »Gesamtprogramme« eingefügt. Auch die Medienfreiheit ist hier als Dachfreiheit einschlägig. Sie wird jedoch ebenfalls der Abmagerung unterworfen sein. Ihre »reduktive« bzw. produktive Komponente<sup>421</sup> wird in diesen Bereichen rückläufig werden. Immerhin kommt sie auch noch an anderer Stelle vor. Die Anstalt bisherigen Zuschnitts hat einen breiteren Rücken als die gedachte Versuchsanstalt.

Das Eigenprogramm bietet dann auch Raum für etwa veranlaßten *Defizitausgleich*. Am Beispiel des ZDF: »Sendezeit-«Destinatären nach § 6 Abs. 1 und

421 Vgl. *Stock*, RuF 1977, S. 20 ff. m. w. N.

Abs. 3 ZDF-Staatsvertrag wird durch § 8 ebd. eine »besondere Verantwortung« für »Inhalt und Gestaltung der Sendung« zuerkannt. Gleichwohl ist der Intendant nach § 22 Abs. 1 ebd. »für das gesamte Programm verantwortlich«. Er ist für die wechselseitig-relative »Angemessenheit« der einzelnen Einheiten gemäß § 6 Abs. 1/Abs. 3 verantwortlich. Er wird sich aber auch um eine auf dem Boden der §§ 2 und 3 ebd. zu bewerkstelligende, an der Meinungsbildungsfreiheit orientierte »Gesamtgleichgewichtsbeziehung« kümmern müssen, und zwar zusätzlich und subsidiär.<sup>422</sup> Das will heißen: Weit entfernt davon, mit Verlautbarungsprätendenten Verrechnungsgeschäfte tätigen oder sogar in einen Wettbewerb um Einschaltquoten und Einzelentgelte eintreten zu müssen, soll die Anstalt ihre Metaposition wahren. Sie soll zunächst dafür sorgen, daß die von ihr unterhaltenen koordinationsrechtlichen Subsysteme möglichst gut – im Sinn des jeweiligen Sonderrechts und (subsidiär) des allgemeinen Programmauftrags – funktionieren. *Hier* gibt es dann ferner noch jene Ergänzungsmöglichkeit, die es bei einem Pilotprojekt nach Art der Mainzer Entwurfspapiere *nicht mehr* geben würde: die Möglichkeit, auf das höherstufige, überwiegend aus einem reinen Integrationssystem hervorgehende Eigenprogramm zurückzugreifen.

Wäre es in der Frühgeschichte des ZDF nach den Zeitungsverlegern gegangen,<sup>423</sup> dann würde es diese Reserve- und Auffangposition auch beim ZDF nicht mehr geben. Ein Petitum, das bundesweit auf das gleiche hinauslaufen könnte, macht auch neuerdings wieder von sich reden. Bei den Drittsendungen nach geltendem Recht könnte es sich demnach um Vorboten eines typologischen Umschlags handeln. Unter dem vorhin genannten Vorzeichen könnten sich die partiellen Dachbereiche weiter ausdehnen und schließlich insgesamt dominieren. Zugleich würden das mediale Programm und mit ihm die »Faktor-«Funktion dahinschwinden. Um so mehr kommt es darauf an, beizeiten auf das verfassungsgebote integrationsrechtliche Minimum achtzugeben.

422 In der abweichenden Ansicht von *Krause-Ablaß* (Anm. 368) drückt sich ein überschießendes, letztlich außenpluralistisches Dissoziierungsbestreben aus. Allg. zur Intendantenverantwortung bei Drittsendungen *Fuhr* u. a., ZDF-Staatsvertrag, § 8 Anm. 1 b., 2; *Tettinger*, RuF 1977, S. 204 ff. Inhaltlich handelt es sich um Medienverantwortung (Anm. 81) in einer besonderen Ausprägung: Ihre Reichweite ist z. T. koordinationsrechtlich reduziert.

423 Siehe deren Fernsehvorschlag vom 27. 11. 1964, ZVZV 1964, S. 2198 ff. Näher zuletzt *K. Wehmeier*, Die Geschichte des ZDF. Teil I, 1979, S. 200 ff.

## VIII. *Über Modellkontinuität und Versuchsziele nach dem Grundgesetz*

Bisher gibt es noch keine *vollständige* Abdankung der unabhängigen publizistischen Vermittlungsinstanz, weder zugunsten einer anderweitigen planerischen Instanz noch zugunsten eines anderweitigen, z. B. pressetypisch-ökonomischen Marktprinzips. Einer Kombination dieser beiden Grenzwerte mag das nahekommen, was *Rudolf* und *Meng* als ein »reines Koordinationsmodell« bezeichnen.<sup>424</sup> Ein »Mischmodell aus Koordination und Integration« im Sinn dieser beiden Autoren könnte demgegenüber auf zweierlei Art konzipiert sein: Einmal könnte dabei an die integrationsrechtlichen Einschläge gedacht sein, die ein autonomisiertes, auch der politischen Einflußnahme konzessionierender Staatskanzleien usw. entzogenes Dachgebilde schon als solches aufweisen würde; dabei würde es auf die privaten »Programme in ihrer Gesamtheit« ankommen. Zum andern – eventuell auch zugleich – könnte mit dem Ausdruck »Mischmodell« eine Programmstruktur gemeint sein, welche aus einer »Mischung« privater Tendenzprogramme und »ergänzender«, *durchgängig* integrativ gearteter Programmkomponenten bestehen würde; ob letzteres übernommene oder von der neuen Anstalt selbst hergestellte Programmteile oder Programmteile von beiderlei Herkunft sein sollten, wäre dann noch zu klären. Diese Entwicklungsalternativen bedürfen auch der Verdeutlichung, was ihr gegenseitiges Verhältnis betrifft. Was will man wo? Und dafür ist auch wissenswert: Was will *die Verfassung*? Setzen wir die Veränderungswünsche mit dem Istbefund in Verbindung, begreifen wir den Istbefund als Konkretisierung einer verfassungsrechtlich vorgegebenen Sollstruktur, nehmen wir außerdem an, daß es eine Marge für weitere, abweichende Konkretisierungen gibt und daß innerhalb dieser *politischen* Marge auch Konkretisierungsexperimente veranlaßt sein können – gehen wir so vor, dann beginnt die Entschleierung.

### 1. *Modellkontinuität als Kontinuität des Integrationssystems*

Das eingeführte Modell gehört einem Mischtypus an, bei dem *die integrationsrechtlichen Merkmale überwiegen*. Die koordinationsrechtlichen Merkmale sind nicht typusbestimmend, sie erscheinen eher nur aufgesetzt. Sie systemgerecht einzuarbeiten, würde heißen: sie *aufzugeben*. Der medienpolitische Zeitgeist tendiert allerdings in die andere Richtung. Er zeigt sich fasziniert durch die Idee des aus-

424 Rechtliche Konsequenzen, S. 68, 71, auch zum folgenden.

schließlich *außenpluralistisch* »ausbalancierten Gesamtbilds«. Er setzt übergangsweise, die jetzigen Anstalten betreffend, auf zusätzliche kleinere Meinungs-raster. Zugleich, eine neuartige Anstalt betreffend, drängt er aber schon auf ein Experiment mit einem *größeren* Raster, unter weiterer Abschwächung der unab-hängigen Gegenkräfte.

a) Er wird sich jedoch an das Grundgesetz halten müssen. Mit dem Grundgesetz darf *nicht* experimentiert werden. Auch ein Modellversuch kann sich nicht von der Verfassung dispensieren – so auch *Schmitt Glaeser*.<sup>425</sup>

Dort folgt nun ein »*aber*«. Das Gutachten begibt sich auf Abenteuer, soweit es sich um die Beilegung eines Auslegungstreits handelt, welcher auf einem Streit über den Sicherheits-grad unterschiedlicher *Prognosen* beruht.<sup>426</sup> *Schmitt Glaesers* Lehre von der verfassungs-rechtlichen »Prüfungspflicht«<sup>427</sup> fußt auf der Annahme, daß hinsichtlich nachteiliger Konse- quenzen der Einführung einer rein außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Rundfunkstruk- tur noch eine gewisse prognostische Unsicherheit bestehe – was anscheinend zur Folge ha- ben soll, daß in der Frage der Gebotenheit bzw. Zulässigkeit dieses Reformschritts die ent- sprechende restliche *interpretative* Unsicherheit besteht. Zweifelhaft erscheint danach, ob die zwingenden Mindestanforderungen des Grundgesetzes in der Auslegung der Fernsehurteile noch Bestand haben, d. h. ob der gedachte Schritt bundesverfassungswidrig wäre. Anstelle der sonst üblichen, alsbald wieder zur Verfassungsjustiz führenden Wege, zu einer definiti- ven Beantwortung der Zweifelsfrage zu gelangen, soll jetzt zunächst ein Feldversuch auf der Grundlage eines Experimentiergesetzes zulässig und geboten sein. Davon wird anscheinend eine Beseitigung der bisher noch wahrgenommenen tatsächlich-prognostischen und rechtli- chen Unsicherheit erhofft, nämlich die empirische Abstützung einer *optimistischen* Entwick- lungsprognose (wie sie bei *Schmitt Glaeser* vorwiegt) und die Entkräftung gegenteiliger Pro- gnosen; woraufhin ein späterer Verfassungsprozeß mit größerer Wahrscheinlichkeit zu einer Abänderung der tragenden Gründe der Fernsehurteile führen könnte.

Nichtsdestoweniger besteht derzeit *Bindungswirkung*,<sup>428</sup> und zwar dahingehend, daß der ge- dachte Schritt *verfassungswidrig* wäre. Ähnlich auf der bayerischen landesverfassungsrecht-

425 Kabelkommunikation, S. 207. Siehe den BMI-Entwurf eines Zwischenberichts, S. 25: »Die Ver- fassung kennt keine Experimentierklausel.« Näher *Hoffmann-Riem*, unten 2 am Anfang. Hervor- gehoben sei noch: *Schmitt Glaeser* verlegt die Schwelle einer möglichen Verfassungswidrigkeit so weit nach außen, daß sich ihm der Modellentwurf mit seiner Dachkonstruktion als ohne weiteres verfassungsmäßig darstellt; als unsicher gilt nur, wie es sich in dieser Hinsicht mit einem *reinen* Markttrudfunk verhält. Oben bei Anm. 205 ff. Diese Annahmen teile ich nicht.

426 Allg. etwa *F. Ossenbühl*, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz (Anm. 86), 1. Bd., S. 458 (496 ff.); *R. Breuer*, *Der Staat* 1977, S. 21 ff. Zuletzt BVerfGE 50, S. 290 (332 ff.).

427 Oben bei Anm. 209. Gemeint sind eine rechtliche und eine tatsächliche »Prüfungspflicht« (Erpro- bungspflicht via Feldversuch). Skeptisch zu letzterer »Dienstleistungspflicht«, jedenfalls in dem von *Schmitt Glaeser* angenommenen Umfang, *Lerche* bei der Mainzer Anhörung vom 11. 12. 1979, Hekt. S. 3 f., unter Hinweis auf seine Darlegungen in: Rundfunkorganisation und Kommu- nikationsfreiheit (Anm. 11), S. 33 ff. Nach *Lerche* würde auch eine Erprobung der »neuen Me- dien« innerhalb des Gehäuses der vorhandenen Anstalten (d. h. unter Absehung von dem Presse- modell) den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

428 Vgl. zuletzt *W. Schmidt*, *Die Rundfunkgewährleistung*, S. 40. Allg. *W. Hoffmann-Riem*, *Der Staat* 1974, S. 335 ff.; *W. Seuffert*, AöR 104 (1979), S. 169 ff.; *N. Wischermann*, *Rechtskraft und Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen*, 1979.

lichen Ebene, dort mit dem Unterschied, daß Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV in der fraglichen Hinsicht keinerlei Auslegungsspielraum eröffnet. Auf letzterer Ebene erstreckt *Schmitt Glaeser* den Ausschlußeffekt nach einigem Zögern *auch auf Modellversuche*: Ohne Verfassungsänderung bzw. justizielle Abhilfe soll es nicht abgehen können.<sup>429</sup> Wie aber nun auf der Ebene des Grundgesetzes in der Lesart der Fernsehurteile? Experiment und Experimentiergesetz sollen bundesverfassungsrechtlich geboten sein, d. h. es muß für einen Marktrundfunk im Modellversuch auch ein Verfassungsdispens vorhanden sein. Auf Landesebene hält *Schmitt Glaeser* eine im Weg förmlicher Verfassungsänderung einzufügende Experimentierklausel für nötig und angezeigt. Art. 111a Abs. 3 BV soll um folgenden Satz ergänzt werden: »Durch Gesetz können zu Versuchszwecken zeitlich und örtlich begrenzte Ausnahmen von Absatz 2 zugelassen werden.«<sup>430</sup> Auf Bundesebene soll eine solche Klausel anscheinend ohne weiteres im Auslegungsweg vorzufinden sein. Das erscheint widersprüchlich. Um die Fernsehurteile bzw. um deren *vorgängige* Überprüfung und ggf. Eliminierung wäre so nicht heranzukommen.<sup>431</sup>

Im übrigen besteht für das Bundesverfassungsgericht kein Anlaß, die Grundsätze von 1961 aufzugeben. Das Gericht wird von dem, worauf sie hinauswollen, auch keinen Dispens erteilen können. Das Grundgesetz schreibt die derzeitige Rundfunkstruktur nicht in allen Einzelheiten fest. Es schreibt jedoch das Integrationsprinzip als »Prinzip« im institutionellen Sinn, mit dem entsprechenden Kernbestand, fest.<sup>432</sup> Im übrigen ist das Grundgesetz auf *Systemkontinuität* bedacht, also auf die Kontinuität des Integrationssystems. Wer dem folgen will, wird sich die Frage stellen müssen: Wie weit kann man in der Richtung zum reinen Außenpluralismus hin gehen, ohne daß der typologische Umschlag eintritt? Jeder Reformator und Experimentator wird sich im vorhinein – also nicht erst im Lauf des Versuchs, qua trial and error – darüber klar werden müssen, was an dem eingeführten Modell näherhin das Wesentliche, Erhaltungsbedürftige ist. Er wird das bisherige öffentlich-rechtliche Rundfunkwesen vorab auf die Essentialien zurückführen müssen. Diese wären dann in der einen oder anderen Form auch auf die »neuen Medien« zu übertragen; *dabei* kann auch eine experimentelle Phase von Nutzen sein.

b) Über die Essentialien ist hier schon einiges gesagt worden. Es hat sich z. B. ergeben:

429 Vgl. Kabelkommunikation, S. 226 ff.

430 Ebd. S. 228.

431 Nach dem BMI-Entwurf eines Zwischenberichts gelten die Freiheitsgarantien des Grundgesetzes auch für Feldversuche »grundsätzlich« unverändert, a.a.O. (Anm. 425). Ähnlich ebd. S. 20, auch zum Bund-Länder-Kompetenzverhältnis; in der Experimentierphase könnten Bund und Länder die Durchsetzung der von ihnen in Anspruch genommenen Kompetenzen »vorläufig zurückstellen«. Auch hierbei wäre jedoch m. E., jedenfalls die materiellrechtliche Seite betreffend, die Bindungswirkung der Fernsehurteile zu beachten. Außerdem wird sich, mindestens zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, auch ein Kläger finden.

432 Allg. zuletzt *E. Schmidt-Jortzig*, Die Einrichtungsgarantie der Verfassung, 1979.

Mit der Beibehaltung der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt wäre es nicht getan (diese ist sekundär, vielleicht auch nicht unentbehrlich). Es wäre auch nicht damit getan, daß man auf Binnenpluralismus bestünde und diesen organisationsrechtlich zu verankern versuchte, das Vermittlungsproblem als publizistisches und programmrechtliches Problem aber vernachlässigte. Entscheidend kommt es auf den programmrechtlichen Ausgangspunkt an, mitsamt allen vorhin erörterten Weiterungen. Modellkontinuität als Systemkontinuität müßte eine Kontinuität jener Orientierung nach außen und jenes Treuhand- und »Faktor-« Prinzips sein, welches unabhängige journalistische Arbeit bedingt und ermöglicht. Dabei umgreift die Programmfreiheit bisheriger Art das ganze Programm als »Gesamtprogramm«. Von den instrumentellen Anteilen abgesehen, durchzieht sie es auch von oben bis unten. Würden in dem Versuchsmodell die instrumentellen Anteile das *Übergewicht* erlangen, dann wäre das ein Indiz des Umschlags. Dann würde zunächst der andere Mischtypus zustandekommen: Koordinationsrundfunk mit integrationsrechtlichen Einschlägen. Das wäre ein *Modellwechsel*. Ob damit bereits das Gefälle betreten wäre, das zum *Systemwechsel* (zum Rückfall des Rundfunkrechts in das Presserecht) führt, hängt von bestimmten Konstruktionseinzelheiten ab. Auch hinsichtlich dieser Details ist eine von dem eingeführten Modell ausgehende vergleichende Analyse lehrreich.

»Gesamtprogramme« bisheriger Art sind in weiten Teilen noch *durch und durch* medial beschaffen. Auch soweit das nicht der Fall ist, bleibt dem Rundfunk noch ein Gestaltungsspielraum. Jenes Quantum von Koordinationsrundfunk, das *Krause-Ablatz* auch schon innerhalb des eingeführten Modells aufgewiesen hat, hat ein eigenartiges Übereinander bzw. Nebeneinander zweier verschiedenartiger Programmstrukturen zur Folge. An Ort und Stelle sind die für den Integrationsrundfunk wesentlichen Programmgrundsätze in verminderter Intensität einschlägig. Koordination solcher Art ist, wie gesagt, eine »kleine« Integration, gekennzeichnet durch ein verhältnismäßig niedriges Anspruchsniveau, durch ein Mehr an verbindlich vorgegebenen Quantifizierungen und sonstigen Formalisierungen. Es mag anderweitige kompensatorische Möglichkeiten geben; ein *Behelf*, dessen Bedeutung *de lege lata* nicht unterschätzt werden sollte. Für das südwestdeutsche Pilotprojekt würde er jedoch nicht in Frage kommen. Es bleibt dann bisher noch der Spielraum bei Zulassung, Bemessung, Auspendelung, Plazierung, Ankündigung usw. Wie auch immer verdünnt – Medialität umgibt und unterfängt stets die Fremdkörper. Um es zu wiederholen: Koordination solcher Art stellt im Verhältnis zu Integration nicht ein *aliud* dar, sondern ein *Schrumpfungsstadium*. Hier wird die journalistische Fachkompetenz der Anstalt zurückgedrängt und auf Rahmensetzungsakte beschränkt. Es kann dabei vielfältige Abstufungen geben, die Regression ist in den einzelnen Drittsendungstatbeständen unterschiedlich ausgeprägt. In typologischer Hinsicht scheint es sich um *fließende Übergänge* zu han-

deln, in verfassungsrechtlicher Hinsicht u. a. auch um ein *Übermaßproblem*.<sup>433</sup> Wie weit dürfte das Pilotprojekt in dieser Richtung gehen?

Ein mit Sicherheit verfassungswidriger Eckwert wäre erreicht, wo ein Programmkomplex von der Art und Gewichtigkeit (»publizistischen Relevanz«) eines »Rundfunks« im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG von jenen Merkmalen, die ein »Gesamtprogramm« ausmachen, *nichts mehr* aufweisen würde, wenn er also *vollständig* instrumentellen Charakter hätte. *Aliud* wäre ein *reiner Tendenzrundfunk*, auch als *Multi-Tendenzrundfunk* auf dem Boden des pressenspezifischen Marktprinzips oder nach Maßgabe eines starren Vielfaltregulativs, das von einer staatlichen Stelle oder einer sonstigen medienfremden Instanz gesetzt und der Anstaltsautonomie gänzlich entzogen wäre. Ein so konstruiertes »reines Koordinationsmodell« wäre verfassungswidrig, nicht anders als eine entsprechende Rundfunkstruktur, welche *ohne jedes* Dach auskommen müßte. Die Schwierigkeiten der Abgrenzung der politischen Marge beginnen bereits im *entfernteren Vorfeld* derartiger Grenzsituationen.

c) Und zwar handelt es sich um die Möglichkeit struktureller Abweichungen unbeschadet *funktionaler Gleichwertigkeit*. Oben ist schon die These aufgestellt worden, daß jeder Rundfunk (im verfassungsrechtlichen Sinn) zum Subjekt einer *unverkürzten* Medienfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG taugen muß und daß es nur darum gehen kann, ob sich dieser Standard auch mit anderen Mitteln erreichen läßt als bislang. »Unverkürzt« heißt dabei: der Freiheit, auf die das eingeführte Modell, zumal das Integrationsprinzip bisherigen Zuschnitts, angelegt ist, *im Ergebnis* (mindestens) äquivalent, soweit diese Freiheit Verfassungsrang hat. Ungebrochen muß die *insgesamt* sich ergebende journalistische Kraft jedes neuen Rundfunks sein, einschließlich der wohlverstandenen »Faktor-«Kapazität im Sinn des Bundesverfassungsgerichts. Zu den Essentialien gehört die Fähigkeit jedes Rundfunks, in dem jeweils als »Allgemeinheit« und »Öffentlichkeit« in Frage kommenden sozialen Substrat (hier: im Kabelmilieu) Fuß zu fassen und sich darin als »Medium und Faktor« zu betätigen und zu behaupten. Jeder Rundfunk soll imstande sein, Integration im vorhin umrissenen Sinn zu bewirken, d. h. den entsprechenden *kommunikativen* Vermittlungszusammenhang herzustellen und *darin* auch seine »Faktor-«Eigenschaft hervorzukehren. Er soll in der Lage sein, durch unabhängige journalistische Arbeit »Öffentlichkeit« herzustellen, *alle* Interessen und Meinungen in sie einzubeziehen und sie fortdauernd aufrechtzuerhalten. Auf diese Weise soll er sich als autonome Vermittlungsinstanz durchsetzen können. Durch das Pilotprojekt wird nun die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit Integration solcher Art auch durch Koordination erreicht werden kann,

433 Allg. statt aller P. Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, und zuletzt R. Wendt, AöR 104 (1979), S. 414 ff.

nämlich durch die gemeinsame und in gewissem Umfang sinnparallele Betätigung mehrerer, im Subjekt und eventuell auch in dem zugrunde liegenden Journalismusverständnis verschiedener Teil-Rundfunkfreiheiten.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG setzt auch eine Grenze dahingehend, daß eine als Koordinationsrundfunkfreiheit ausgestaltete, gleichsam föderierte Medienfreiheit im Gesamtergebnis keine Funktionseinbußen mit sich bringen darf; sie muß der »öffentlichen Aufgabe« im ganzen gleichermaßen gerecht werden wie eine Medienfreiheit, welche aus einem in den Kabelrundfunk verpflanzten überwiegenden Integrationssystem (sachgerecht angepaßt, mit vermehrten partizipatorischen Einschlägen) hervorgehen würde. Welches allerdings in einer derart aufgelockerten Rundfunkorganisation die kritischen Punkte wären, erscheint im einzelnen ungewiß. Man wird geneigt und gehalten sein, die schwachen Stellen möglichst schon im Vorhinein auszumachen: Herdpunkte, von denen wahrscheinlich Funktionsdefizite ausgehen würden. Aufgrund der bisher angestellten Überlegungen wird sich in dieser Hinsicht noch der eine oder andere ergänzende Gesichtspunkt beibringen lassen. Man wird z. B. dem Umstand, daß das für die Ludwigshafener Anstalt vorgesehene Koordinationssystem der Abstützung durch ein anstaltsinternes höherstufiges reines Integrationssystem entbehren würde, besondere Aufmerksamkeit widmen müssen. Der bisherige Rundfunk kennt lediglich relativ schwach entwickelte koordinationsrechtliche Einsprengungen innerhalb jenes überlegenen Systems. Solche dritten Ressourcen würden der Versuchsanstalt abgehen. Daraufhin müßte hier das integrative Element in vergleichsweise größerem Umfang in das Koordinationssystem selbst eingebracht werden. Dafür aber geben die Beispiele des bisherigen Kirchenfunks, der Parteiensendungen usw. kaum etwas her. Um die private Anbieterschaft so zu organisieren, daß das Gesamtergebnis den erwähnten Anforderungen entspricht, wird man eines *weiterentwickelten, komplexeren* Koordinations- bzw. Mischsystems bedürfen. Es wäre ein Gebiet zu betreten, das noch nicht erschlossen ist.

Es sei auch noch einmal daran erinnert, daß das Thema der Substrukturen auch das Thema der *inneren Rundfunkfreiheit* ist; das Thema wird aber jetzt auf Untereinheiten neuer Art bezogen. Ferner ist dies auch – wiederum anders plziert und neu angesehen – das Thema der *inneren Pressefreiheit*. Die beiden älteren Themen waren je für sich schon bearbeitet worden, obzwar nur provisorisch; schließlich war die Materie in beiden Bereichen wieder beiseitegelegt worden. Das Pilotprojekt läßt die beiden Themen nun wieder aktuell werden, und es verbindet sie miteinander. Es will auf eine organisations- und programmrechtlich in sich gegliederte, der Synthese bedürftige Medienfreiheit hinaus. Die Untereinheiten sollen nun aber nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, unter Gesichtspunkten wie dem der effektiveren Professionalisierung gebildet werden, sondern es soll sich um tendenzhaltige, gewissermaßen auf Sub-Verleger zentrierte Untereinheiten handeln.

Dem Wechsel des medienpolitischen Zeitgeists entsprechend kehrt sich die Stoßrichtung um: Was von unten her auf die Anstalt eindringt, ist die reine Tendenz; der Professionalismus zieht sich in die oberen Etagen zurück, er verkümmert. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob ein Modell passabel erscheint, bei dem »öffentliche Bindungen lediglich bei einer zentralen Stelle realisiert werden würden«,<sup>434</sup> wohingegen die produzierende journalistische Seite aufgeteilt und in presseähnlichen Abhängigkeitsverhältnissen befangen sein würde. Unten die Tendenzen, oben so etwas wie ein Tendenzmanagement – daraus könnte ein Partikularismus dahingehend entstehen, daß die Medienfreiheit *zerfallen* würde. Dem aber würde das Grundgesetz nicht gleichgültig zusehen.

## 2. »Alles zu wagen, was man befürchtet?«

Halten wir es mit *Hoffmann-Riem*: Auch wenn das Projekt auf einen Test abzielt, ist die vorgesehene Kommunikationsstruktur am verfassungsrechtlichen Rahmen zu messen. Die in Art. 5 GG enthaltenen und vom Bundesverfassungsgericht konkretisierten Zielvorgaben für die Veranstaltung von Rundfunk sind zu beachten. »In diesem Rahmen dürfen unterschiedliche Strukturprinzipien erprobt werden. Die Testmöglichkeit besteht aber nur für Strukturprinzipien, die überhaupt verfassungsmäßig sein können. Soweit die Frage der Verfassungsmäßigkeit gegenwärtig mangels hinreichenden Erfahrungswissens nicht sicher beantwortet werden kann, darf ein Test darauf angelegt werden, dieses Erfahrungswissen zu gewinnen. Der Testcharakter erweitert den gesetzgeberischen Spielraum aber nur insoweit, als der Test geeignet und notwendig erscheint, anderenfalls nicht verfügbares Erfahrungswissen zur Beseitigung von Zweifeln zu gewinnen. Um die Sicherheit für Zukunftsentscheidungen zu verbessern, dürfen gewisse Risiken während der Testphase gewagt werden. Kann dagegen jedoch auf Erfahrungen . . . zurückgegriffen werden, so ist der Bedarf an risikoreichen Experimenten verringert. . . . Als Faustregel gilt: Erprobungen im Grenzbereich des Verfassungsmäßigen sind nur in dem Maße unbedenklich, in dem die Anlage des Tests Aufschluß über offene Zweifelsfragen verspricht. Je geringer die Aussagefähigkeit des Tests ist, desto kleiner ist der verfügbare Experimentierspielraum.«<sup>435</sup>

a) In ihrer verfassungsrechtlichen Wertigkeit abgesichert sind jedenfalls bestimmte Eckdaten. In diesem Sinn ist vorhin die Ansicht vertreten worden, daß ein *reiner* Marktgrundfunk verfassungswidrig wäre. Soweit es sich dabei um Erfahrungen, Einschätzungen, Prognosen handelt, kann einerseits auf das hiesige

434 Vgl. *Kaiser* u. a., Kabelkommunikation, S. 134.

435 ZRP 1980, S. 32.

*Pressewesen* und andererseits auf »Rundfunk als Geschäft« z. B. in den Vereinigten Staaten<sup>436</sup> zurückgegriffen werden. Angesichts des hier wie dort vorhandenen sehr ergiebigen empirischen und sonstigen Materials führt dies zu m. E. hinlänglichen Plausibilitätsgraden, ohne daß erst noch entsprechende Experimente riskiert werden müßten. Hinlänglich abgesichert erscheint andererseits auch die Annahme, daß das jetzige Strukturmonopol ohne weiteres aufrechterhalten und auf den Kabelrundfunk erstreckt werden darf (sei es durch die jetzigen Anstalten oder in Gestalt besonderer kabelspezifischer Integrationsanstalten). Versuche mit Zwischenmodellen nach Art des SWF-Modells oder der Mainzer Entwurfspapiere sind ebenfalls nicht verfassungsgeboten. Solche Versuche werden aber zulässig sein, soweit sie angezeigt und geeignet sind, über die innerhalb dieser Mittelzone denkbaren Revitalisierungs-Chancen sowie über medienfremde Modellvarianten, über diffizile Aspekte und kritische Punkte usw., kurz: über den ungefähren Verlauf der Belastungsgrenze des Integrationssystems, weiteren Aufschluß zu geben. In diesen Hinsichten ist der derzeitige Wissensbestand bescheiden.

Die andere Schule sieht das umgekehrt. Ihr zufolge ist die von ihr wahrgenommene leistungsmäßige Beengtheit des bisherigen Monopols so gut wie unabänderlich; das gilt anscheinend als hinlänglich dargetan. Als im großen und ganzen plausibel gilt andererseits auch die Annahme, ein Rundfunk nach dem Bilde der Presse – u. U. auch *in den Händen* der Presse – werde mehr Vielfalt, mehr »Attraktivität« usw. bewirken. Gewisse begleitende oder stattdessen eintretende *nachteilige* Privatisierungsfolgen werden diskutiert; sie werden jedoch in den wesentlichen Punkten bezweifelt oder als unwahrscheinlich erachtet. Ob sie dennoch eintreten würden und wie ihnen ggf. modellimmanent zu begegnen wäre, soll mit Hilfe der »Zukunftssimulation« ermittelt werden. Private, auch Geschäftsleute, sollen einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf haben, die Gefahrenquelle versuchsweise in Gang setzen zu dürfen. Der Gesetzgeber soll einer entsprechenden »Dienstleistungspflicht« unterworfen sein.

Von dem prozeduralen Hindernis<sup>437</sup> abgesehen, wohnen dieser Betrachtungsweise die vorhin aufgezeigten zahlreichen inhaltlichen Schwachstellen inne. Der Mängelbefund (betreffend den Integrationsrundfunk) steht auf schwachen Füßen, desgleichen das Tüchtigkeitszeugnis (betreffend die Privatpresse). Dies in empirischer und zumal – was jeder Beweisführung vorausliegen müßte – in *strukturtheoretischer* Hinsicht. In beiden Hinsichten bleibt die Perspektive innerhalb jener Schule verkürzt. Der Grundirrtum liegt in der Einführung des Presse-Parameters der »Normalsituation«. *Stammler* spricht treffend von einer »strukturbedingten

436 Dazu zuletzt *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 36; *ders.*, MP 1980 S. 362 ff. Ausführlich demnächst *ders.*, Kommerzielles Fernsehen.

437 Oben bei Anm. 428 ff.

interessenmäßigen ›Befangenheit‹ « der Presse.<sup>438</sup> Nach allem oben Gesagten ist anzunehmen: Ein in den Rundfunk übernommenes Pressemodell würde eine Mangellage in Fragen der Gesamtbandbreite, der medienökonomisch und medienrechtlich abgesicherten Orientierung nach außen, der Vermittlungsintensität usw., mit einem Wort: in Sachen der *Medienfreiheit*, heraufbeschwören. Dafür kommt es nicht darauf an, ob auch noch intermediäre Konzentrationsbewegungen einsetzen würden oder ob dergleichen (etwa durch Ausschlußentscheidungen oder durch Vorkehrungen wie die des SWF-Modells)<sup>439</sup> vermieden werden könnte. Ein Rundfunkmodell, das des integrativen Elements vollständig beraubt wäre, wäre dem jetzigen *strukturell* unterlegen. Es wäre schon als solches notleidend. Im übrigen ist nicht dargetan, daß eine so beschaffene *Testanordnung* *geeignet* sein könnte, den Gegenbeweis zu erbringen.<sup>440</sup> Stattdessen müßte als möglich oder wahrscheinlich vorausgesetzt werden, daß mit der Wahl eines derartigen Versuchsziels und mit der Durchführung eines derartigen Versuchs eine *irreversible* Vorentscheidung getroffen wäre.<sup>441</sup> Um so weniger besteht Anlaß, den Verfassungsdispens zu gewähren. Auch die »*Simulation*« einer verfassungswidrigen Zukunft wäre verfassungswidrig.

b) Innerhalb des verbleibenden Spielraums würde es sich um einzelne Schritte und Vorstöße unter Unsicherheit über den genauen verfassungsrechtlichen Grenzverlauf handeln. Bei den Erkundungsversuchen ist Vorsicht geboten. Man wird dabei auch darauf bedacht sein müssen, nicht *zu dicht* an die Grenze heranzukommen, geschweige denn, sie zu überschreiten. Medienfreiheit steht bei alledem für die Meinungsbildungsfreiheit ein, d. h. für die Orientierungs- und Handlungsfähigkeit jedes einzelnen und für die Zukunft der Demokratie in Deutschland. Das sind leicht zerstörbare Güter. Um es noch einmal deutlich zu sagen: Es geht um Versuche am lebenden Objekt. »Alles zu wagen, was man befürchtet«<sup>442</sup> – das wäre die falsche Devise. Das könnte nämlich auch heißen: Die Medienfreiheit wird mit der Privatrundfunkfreiheit verwechselt. Sie wird daraufhin irrtümlich als von Mangelerscheinungen befallen angesehen. Sie wird einer Operation unterzogen, ohne daß die vermeintlichen Mißbildungen wirklich bestehen. Hätte man die verfassungsrechtliche Fehldiagnose vermieden, dann würde statt eines Marktrundfunks eine entkommerzialisierte »*Integrationspresse*« zum Versuch anstehen. So aber wird gewissermaßen der falsche Patient operiert. Aufgrund der Ver-

438 Die Presse, S. 285.

439 Oben bei Anm. 338. Wohlgermerkt unterstellt das SWF-Modell auch die etwa verselbständigten Funkredaktionen lokal/regionaler Presseunternehmen der Letztverantwortung der Intendanten von SWF/ZDF. Ohne ein derartiges Dach würde die unternehmensinterne Autonomisierung einer Presse-Funkredaktion auf weit größere Schwierigkeiten stoßen.

440 Siehe *Hoffmann-Riem* (Anm. 317).

441 Oben bei Anm. 215.

442 Oben Anm. 209.

wechselung wird die Medienfreiheit einem gefährlichen Eingriff unterzogen. Die Überlebensaussichten sind unsicher: *Dann* ist der bisherige Rundfunk mit seinen geschützten Errungenschaften vielleicht »nicht zu retten«. Anstelle des »Rundfunks für alle« würden wir dann womöglich auch im Rundfunk die »Gegenmacht Presse« haben, angeführt durch »potente tendenzgebundene Presseorgane«,<sup>443</sup> – Im Ergebnis nicht anders dort, wo die Grenzüberschreitung zwar nicht angestrebt oder wissentlich riskiert wird, wo sie aber wegen Unkenntnis dennoch unterläuft. Um so dringlicher das Bedürfnis, den Unsicherheitsgrad auch schon im *Vorfeld* des Experiments zu verringern. Der Versuch wäre so zu bemessen und auszurichten, daß er den Wissensbestand in den wirklich *offenen* Fragen vergrößern könnte, was weitere vorgängige Zielvergewisserung bedingt. Präzisionsbedürftig z. B. die Angaben über Versuchsziele bei *Rudolf* und *Meng*.<sup>444</sup> *Kaiser* u. a. haben eine »geistige Inventur« gefordert.<sup>445</sup> Etwas derartiges ist mittlerweile in größerer Breite in Gang gekommen. Modelltheoretische Fortschritte bleiben aber noch zu vermissen. Der Mainzer Modellentwurf enthielt in § 1 Abs. 2 (»Zweck« des Projekts) noch eine Leerstelle; die Rheinland-Pfälzische Landesregierung verwies dazu vorläufig auf den KtK-Bericht.<sup>446</sup> Breit gestreut und wenig spezifisch jetzt die Normierung des Versuchs-»Zwecks« in § 2 RegE.<sup>447</sup> Der Versuch muß auf Systemkontinuität angelegt sein. Er sollte vor allem auch über Fragen der »Bürger-*nähe*« und über Möglichkeiten und Grenzen neuer Beteiligungsformen auf Mikroebenen<sup>448</sup> Aufschluß geben. Er sollte so dimensioniert sein, daß sich irreversible Ergebnisse und Experimentalschäden vermeiden lassen.<sup>449</sup>

443 Vgl. *Leisner* (Anm. 257).

444 Rechtliche Konsequenzen, S. 56, 62 ff.

445 Kabelkommunikation, S. 95.

446 LT-Drucks. 8/3714, zu I 1.

447 Zum Teil wiedergegeben oben VI 1 b.

448 Siehe oben Anm. 243.

449 Zum Versuchsgebiet der neuen Anstalt § 3 RegE, näher die Begründung, zu § 3. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RegE sollen mindestens 20 000 Haushalte einbezogen werden, »die nach Möglichkeit einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellen; auf die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen ist Rücksicht zu nehmen«. Nach § 2 Abs. 3 dauert der Versuch drei Jahre. Die Landesregierung kann die Versuchsdauer um bis zu zwei Jahre verlängern, »wenn der Versuchszweck noch nicht hinreichend erfüllt ist«. *Kloepfer* bezweifelt, daß dies genügt, um ein hinreichend repräsentatives Urteil über die neuen Möglichkeiten der Telekommunikation zu erhalten. Er empfiehlt eine erhebliche Anhebung der Teilnehmerzahl. So bei der Mainzer Anhörung am 11. 12. 1979, Hekt. S. 1. Anders, auch unter Kostengesichtspunkten, etwa *Glötz*, in: Medienpolitische Fachtagung (Anm. 47), S. 41. In den Meinungsverschiedenheiten über Quantitätsfragen drücken sich grundsätzliche Divergenzen aus. Wer auf Ziele wie das der »Bedarfsweckung« – u. U. auch mit Blickrichtung auf das spätere überregionale Gemeinschaftsprogramm –, auf »größtmögliche »Simulations-Realität« (*Kloepfer*, a.a.O., S. 1) auch betr. *Werbungsfinanzierung* usw. abstellt, wird in diesen Punkten auf *Expansion* drängen. Um so größere Ungewißheit wird sich dann jedoch über die *Ergebnisoffenheit* hinbreiten.

Dafür sind noch nicht alle Voraussetzungen gegeben. Es fehlt beispielsweise an einer als Versuchsgrundlage anerkannten, hinlänglich ausgearbeiteten Rahmentheorie des Integrations- und des Koordinationsrundfunks. Die in dieser Abhandlung unternommenen ersten diesbezüglichen Versuche sind immer wieder auf Konfigurationen gestoßen, welche bisher vernachlässigt worden waren. Es sei nur noch einmal an die Frage erinnert, ob die neue Dachkonstruktion mehrere partielle »Ausgewogenheiten« impliziert und ob dergleichen dann in der Weise zusammenzubringen wäre, daß daraus eine insgesamt »unangetastete«<sup>450</sup> Medienfreiheit werden würde. Das Spiel mit mehreren Kugeln, das Arbeiten mit mehreren, u. U. in stetiger Veränderung begriffenen Variablen, das Phänomen der gleitenden Übergänge – alles dies ist rahmentheoretisch noch nicht erforscht. Grundrechtsdogmatik nach Art der Privatrundfunkschule ist in diesen Hinsichten unsubtil. Mit dem dort noch in Übung befindlichen Ausgrenzungs- und »Natürlichkeits«-Denken läßt sich der Sache nicht beikommen.

c) Im übrigen wäre es mit rahmentheoretischen Fortschritten nicht getan. Neuartig ist auch die Versuchsproblematik. Hier ergeben sich zusätzliche Umsetzungs- und Operationalisierungsfragen. Über Integration durch Koordination, über die Eigenarten einer aus mehreren Stücken bestehenden, der Kombination bedürftigen Rundfunkfreiheit usw. wird sich dem Rahmen nach noch manches herausfinden lassen. Solche Erkenntnisse und Annahmen wären nun aber auch in brauchbare Versuchsanordnungen umzusetzen. In diesem Zusammenhang spielt die *wissenschaftliche Begleituntersuchung* eine besondere Rolle. Dazu sei auf die Berliner und Dortmunder Ansätze hingewiesen.<sup>451</sup>

Die Stuttgarter Modellbeschreibung kündigte vorbereitende und begleitende Untersuchungen an und verwies dafür auf die – in Art. 1 Abs. 4 ME noch als übergreifende Bund-Länder-Vereinbarung konzipierten – Versuchsbedingungen. Nach der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung ist beabsichtigt, Studiengruppen einzusetzen, die den Versuch begleiten

450 Vgl. BVerfGE 12, S. 262.

451 H. Dunkelmann, Kabelfernsehen im Modellversuch, 1977; ders., RuF 1978, S. 31 ff.; U. Pätzold, MP 1978, S. 163 ff.; J. Tonnemacher, ebd. S. 580 ff.; M. Kleemann/H. Pichlmayer, RuF 1979, S. 495 ff. Näher: Kabelfernsehen und gesellschaftlicher Dialog (Anm. 126). Siehe allerdings W. Teichert, RuF 1980, S. 264 ff. Über Begleitforschung als Handlungsforschung C. Eurich, Medium 1979, Heft 9, S. 21 ff., u. a. im Hinblick auf das Kabelpilotprojekt Dortmund. Ausführlich ders., Kommunikative Partizipation, S. 315 ff. Eurich referierte auch auf einer einschlägigen Tagung der Dt. Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft im Okt. 1979 in Dortmund. Berichte: P. Leudts, FK Nr. 42 vom 17. 10. 1979, S. 2 f.; G. Toepser-Ziegert, Publizistik 1979, S. 555 ff. Siehe jetzt C. Eurich (Hrsg.), Lokales Bürgerfernsehen und die Erforschung seiner Wirkungen, 1980, u. a. G. G. Kopper, S. 52 ff., U. Pätzold/H. G. Würzberg, S. 77 ff., und Eurich, S. 86 ff. Einleuchtend besonders Pätzold, RuF 1979, S. 438 ff. Weiter ders. bei einer vom Hauptausschuß des Landtags N.-W. am 16. und 17. 1. 1980 in Düsseldorf durchgeführten Anhörung, Ausschlußprot. 8/1768 vom 17. 1. 1980, S. 120 ff., und dazu die schriftl. Stellungnahme; ders., Kabelfernsehversuche und Begleitforschung, Hekt. 1980. Zuletzt ders., Medium 1980, Heft 11, S. 12 ff.

und auswerten; die »verantwortlichen« Entscheidungen sollen bei den Regierungen und Parlamenten bleiben.<sup>452</sup>

§ 4 Abs. 1 RegE legt nun fest, daß der Versuch von einer Kommission wissenschaftlich zu begleiten und auszuwerten ist und daß die Kommission nach Beendigung des Versuchs einen Bericht vorlegt. Was die Zusammensetzung der Kommission betrifft, so dominiert der Regierungseinfluß. Die Kommission besteht aus sieben »Vertretern der Wissenschaft, vor allem aus den Bereichen Medienrecht, Sozialwissenschaft, insbesondere Kommunikationsforschung, sowie Wirtschaft und Technik«, und einem Regierungsvertreter; diese acht Mitglieder werden von der Landesregierung berufen (§ 4 Abs. 2 Nrn. 1 und 4, Abs. 4 Satz 1 RegE). Ferner gehören der Kommission an zwei Vertreter aus dem Kreise der Anstaltsversammlung, die von dieser zu wählen sind, sowie zwei von den beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften zu entsendende Vertreter (§ 4 Abs. 2 Nrn. 2 und 3, Abs. 4 Sätze 2 und 3 RegE).<sup>453</sup> Die Kommissionsmitglieder sind an Weisungen nicht gebunden (Satz 4 ebd.). Das Nähere über die Arbeit dieses staatsnahen Experten- und Interessentengremiums regelt die Landesregierung durch Rechtsverordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 3 RegE).

§ 2 Abs. 4 RefE hatte die Bestimmung von Zusammensetzung und Aufgaben der Begleitkommission noch kurzerhand und zur Gänze der Landesregierung anvertraut. Hiergegen waren bei der Mainzer Anhörung eine Reihe von Einwänden erhoben worden. Einerseits war die Beteiligung von Verbänden und Betroffenen gefordert worden,<sup>454</sup> andererseits gesetzgeberische Vorkehrungen zugunsten der Unabhängigkeit der Begleitkommission.<sup>455</sup> Dadurch war ein spezifisches *Autonomieproblem* zutage gefördert worden.

Hier werden bemerkenswerte Konnexitäten zwischen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sichtbar. Zugleich tritt die Analogie zu den *Schulversuchen*, z. B. zur Lage dortiger staatsnaher Begleitforschung, hervor. Über bildungspolitisch stimulierte Begleitforschung gibt es neuere Untersuchungen,<sup>456</sup> deren Auswertung im hiesigen Zusammenhang sehr ergiebig sein könnte.

Zusammenfassend über bildungspolitische und bildungsrechtliche Aspekte von Schulversuchen *Richter*,<sup>457</sup> auch zur Terminologie (»Alternativschulen«, »Experimentalschulen«, »Modellschulen« u. ä.), über den Gesetzesvorbehalt und über schulgesetzliche Experimentierklauseln. Als Beispiel betreffend »Schulversuche« und »Versuchs- und Modellschulen« sei genannt § 3 des Hessischen Schulverwaltungsgesetzes i. d. F. der Novelle vom 17. 3. 1978 (GVBl. S. 153). In Abs. 6 ebd. heißt es lapidar: Die wissenschaftliche Begleitung solcher Versuche »regelt der Kultusminister«. Den Anstoß zur Einfügung dieses Paragraphen hatte

452 Lt-Drucks. 8/3714, zu III 14. Erste inhaltliche Akzente auf Regierungsseite in B.-W. in LT-Drucks. 7/5612, zu III 1, unter 5.

453 Ein weiteres Mitglied kann vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen entsandt werden. SWF und ZDF können je ein Mitglied mit beratender Stimme entsenden (§ 4 Abs. 3 RegE).

454 So das Kath. Büro Mainz, Hekt. S. 3 f.: Die gesellschaftlichen Gruppen und die Versuchsteilnehmer müßten »maßgeblich und rechtzeitig« in die Arbeit der Begleitkommission einbezogen werden; sie müßten z. B. »bei der Aufstellung der Bewertungskriterien mitwirken«.

455 Vgl. *Kloepfer*, Hekt. S. 1 f.; *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 37.

456 *W. Mitter/H. Weishaupt* (Hrsg.), *Ansätze zur Analyse der wissenschaftlichen Begleitung bildungspolitischer Innovationen*, 1977; *dies.* (Hrsg.), *Strategien und Organisationsformen der Begleitforschung. Fallstudien über Begleituntersuchungen im Bildungswesen*, 1979. Dazu *D. Zielke*, ZfPäd. 1979, S. 461 ff.

457 *I. Richter*, in: *Alternative Schulen?* (Anm. 417), S. 63 ff. Siehe auch *ders.*, JZ 1978, S. 553 ff.

ein weitergehender Gesetzentwurf der CDU-Fraktion<sup>458</sup> gegeben. Der Entwurf wollte »weiteren Mißbrauch« von Schulversuchen durch detailliertere Schutz- und Mitspracheregelungen ausschließen. Er sah u. a. auch folgende Bestimmungen vor: »Schulversuche sind ergebnisoffen zu führen« (§ 3 b Abs. 4 Satz 1). »Bei der Auswertung eines Schulversuches ist der beteiligte Wissenschaftler an Aufträge und Weisungen nicht gebunden« (§ 3 b Abs. 3 Satz 2). Im Hinblick auf sozialliberal inspirierte Experimentalprogramme herrschte im Bildungsbereich in den vergangenen Jahren ein eher defensives Verrechtlichungsbestreben vor.<sup>459</sup> Was dort die Reformmüdigkeit war, ist nun in heutiger Rundfunkpolitik – wo in Gestalt des öffentlich-rechtlichen Strukturmonopols gern ein sozialliberaler Besitzstand diagnostiziert wird – zum Impuls von Veränderungen geworden. So mag sich die Umkehrung der Fronten und Argumentationsmuster erklären.

Tiefere Einblicke in die wissenschaftsrechtliche Seite des Medienversuchs und in die Schwierigkeiten der Gewährleistung einer unabhängigen und aussagekräftigen Begleit- und Auswertungsforschung ergeben sich aus weiteren Darlegungen *Hoffmann-Riems* über das Erfordernis, auch einen Nutzenansatz einzubeziehen und im übrigen auch Produktions- und Veranstalterseite zu berücksichtigen.<sup>460</sup> Dies sollte unter Wahrung und Assoziierung von Medien- und Wissenschaftsfreiheit<sup>461</sup> vor sich gehen.

458 LT-Drucks. 8/5216 vom 8. 11. 1977, §§ 3–3b.

459 Vgl. *H. Säcker*, RdJB 1972, S. 13 ff.; *ders.*, DVBl. 1972, S. 312 ff.; *D. Pirson*, in: Festschrift für H. Jahrreiß, hrsg. vom Institut für Völkerrecht und ausländ. öff. Recht an der Universität zu Köln, 1974, S. 181 ff. (auch zum Hochschulrecht); *R. Stober*, DÖV 1976, S. 518 ff. Über »Zwang zum vorherigen Schulversuch« und Prognosefragen usw. ausführlich *F. Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Probleme der Kooperativen Schule, 1977, S. 59 ff. m. w. N.

460 Vgl. ZRP 1980, S 37 f. Dazu jetzt § 4 Abs. 5 RegE, betreffend statistische Erhebungen und Auskunftspflichten.

461 Wofür die Medienfreiheit ohne weiteres geeignet ist, sofern sie in ihrer Grundkonstitution im Sinn *Küblers*, Kommunikation und Verantwortung, begriffen wird.

## C. Schlußfolgerungen

1. Neue Techniken im Medienbereich – das bedeutet: Es entstehen neuartige strukturpolitische Alternativen und Entscheidungsprobleme, mit Weiterungen für das Informationsbudget und für das Orientierungs- und Handlungsvermögen jedes einzelnen, für den Alltag der Medienbenutzer und Medienabhängigen, für Art und Intensität individueller, gesellschaftlicher und politischer Kommunikation. Es können sich neue Impulse und Chancen ergeben, oder es überwiegen die Schrumpfungerscheinungen, die »elektronische Revolution« führt zu einer Vermehrung der Surrogate und Hindernisse.
2. Presse und Rundfunk sind auch bisher schon Vehikel von Information. Dies in unterschiedlicher Weise: Die Presse als *außenpluralistisch-erwerbswirtschaftlich* betriebenes Medium, während der Rundfunk *binnenpluralistisch-gemeinnützig* organisiert ist. Der bisherige Rundfunk befindet sich als unabhängige Vermittlungseinrichtung in einer besonderen Schlüsselstellung. Die neuen Techniken machen nun »neue Medien« möglich, und sie lassen auch die alten Medien nicht unberührt. Auch die Frage nach dem Nebeneinander der bisherigen Medien und nach deren Wechselbeziehungen stellt sich von neuem. Man hatte sich an die Vorstellung gewöhnt, Presse und Rundfunk befänden sich in einem »publizistischen Gleichgewicht«, zwischen ihnen bestehe eine »publizistische Gewaltenteilung«. Solche konventionellen Grenzlinien und Besitzstände werden jetzt in Frage gestellt.
3. Das neue strukturpolitisch-rechtspolitische Thema hat auch eine verfassungsrechtliche Seite. Auch unter Grundrechtsaspekten ist über alte und »neue Medien« vielerlei Altes und Neues zu hören. Die Auslegung des Art. 5 Abs. 1 GG ist zum Gegenstand einer heterogenen und weitläufigen Literatur geworden. Im Hinblick auf das *Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen* und auf dessen Verhältnis zum bisherigen Rundfunk spitzen sich diese verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen und Kontroversen in exemplarischer Weise zu. Unter medienstrukturell-typologischem Blickwinkel wird dabei das Begriffspaar *Koordination/Integration* verwendet. Der bisherige Rundfunk pflegt dem Typus des Integrationsrundfunks zugerechnet zu werden. In dem Mainzer Regierungsentwurf eines Landesgesetzes über einen Versuch mit Breitbandkabel wird die Ludwigshafener Anstalt als »Koordinationsrundfunk mit Elementen des Integrationsrundfunks« bezeichnet. Was allerdings diese beiden Begriffe im einzelnen besagen und wie sie

sich zueinander verhalten sollen, ist noch undeutlich. Undeutlich ist auch die grundrechtsdogmatische Dignität dieser Typologie. Näherhin ist es vor allem der verfassungsrechtliche Status des *Integrationsystems*, über den derzeit Streit und Unsicherheit herrschen.

4. Der heutigen medienpolitischen Verwendung der Begriffe Koordination und Integration liegt der modelltheoretische Ansatz von *Krause-Ablaß* zugrunde. Der Ansatz ist in den sechziger Jahren entstanden, u. a. im Zusammenhang mit damaligen verlegerischen Privatrundfunk-Initiativen. *Krause-Ablaß* ging von einer außenpluralistischen Veranstaltervielfalt nach Art des *Pressemodells* aus. Darin erblickte er bereits so etwas wie ein *Standardmodell* für den gesamten Medien-, auch für den Rundfunkbereich. Letzteres zunächst nur im Sinn eines Klassifizierungs- und Vergleichsmaßstabs; daß auch eine entsprechende rundfunkpolitische Entwicklung in Gang kommen werde, erschien um 1960 wohl unwahrscheinlich. 1972 freilich hielt *Krause-Ablaß* einen Schritt in diese Richtung schon für geboten. Einen solchen Schritt sah er in der Einführung von Koordinationssystemen.

5. Koordinationsrundfunk stellt danach einen *Zwischentypus* zwischen Integrations- und *Marktrundfunk* dar. Das ökonomisch-publizistische Marktmodell hat auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht »Ursprünglichkeits«-Charakter. Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) gilt dabei, nicht anders als die Pressefreiheit, als ein strukturlogisch unselbständiger Annex der allgemeinen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Sie soll idealtypisch ein subjektives Recht von jedermann sein, privaten Richtungs- (Tendenz-)Rundfunk zu veranstalten. Bei Knappheit der verbreitungstechnischen und medienökonomischen Ressourcen sollen »Grundrechtsreduktionen« stattfinden, und zwar abgestuft anhand eines Vielfaltkalküls, welches sich einerseits an der Zahl der jeweils auftretenden Zugangs- als Veranstaltungsinteressenten und andererseits an den frequenztechnischen Möglichkeiten sowie an gewissen programmkompositorischen Sachgesetzmäßigkeiten orientiert. Unter Anlehnung an das erste Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts hielt *Krause-Ablaß* angesichts der damaligen Mangellage (»*Sondersituation*«) zunächst eine Zurückführung der Privatrundfunkfreiheit auf Null für gegeben: Der öffentlich-rechtliche Integrationsrundfunk als eine Organisationsform, die gewählt und monopolisiert werden darf und muß, wenn die Zahl der Zugangsinteressenten die sendetechnischen Möglichkeiten so weit übersteigt, »daß der Umfang der einzelnen Koordinationsanteile kleiner würde als das sachbedingte Minimum«. Wenn hingegen die Interessentenzahl die Zahl der verfügbaren (ggf. auch anteilig zu nutzenden) Frequenzen »nur wenig« übersteigt, soll das Koordinationssystem Platz greifen können und müssen. Da es ein geringeres Maß an »Grundrechtsre-

duktion« impliziert als das Integrationssystem, soll es dann den verfassungsrechtlichen *Vorrang* vor letzterem haben. Unter diesem Gesichtspunkt übte der Autor 1972 Kritik an dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts betreffend das Privatrundfunkprojekt der Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen mbH. *Krause-Ablaß* pflegte noch den Vorbehalt anzubringen, Verleger seien verfassungsrechtlich gehindert, im Verbreitungsgebiet ihrer Tageszeitungen Fernsehen zu betreiben; das sollte analog auch für Verlegerverbände gelten. Davon abgesehen, war aber bei diesem frühen Theoretiker des Koordinationsrundfunks eine individuelle Rundfunkveranstaltungsfreiheit nach dem Bilde der bisherigen Pressefreiheit bereits durchgängig vorgezeichnet und mitgedacht. Parameter der »*Normal-situation*« ist danach eine presseähnliche außenpluralistische Veranstaltervielfalt. Koordinationsrundfunk ist eine Zwischenstation, nämlich ein Zerfallsprodukt des Integrationsrundfunks und ein Vorläufer reinen Marktrundfunks.

6. Neuere Autoren haben diesen eigenartigen, häufig auch dem Bundesverfassungsgericht zugeschriebenen morphologischen Grundgedanken aufgegriffen und weiterentwickelt. Er genießt mittlerweile bis in die Parteien, Parlamente und Staatskanzleien hinein beträchtliche Popularität. Ein entsprechendes, wesentlich koordinationsrechtliches Zwischenstadium verkörpert sich in den Mainzer Entwürfen nun zum erstenmal rechtstechnisch-kodifikatorisch, einschließlich einer eingebauten entwicklungslogischen Inklinierung zum Marktmodell hin. Über Zulassungs- und Bemessungskriterien, über »Relevanz« und »Ausgewogenheit« usw. besteht allerdings noch einige Unsicherheit.

7. Nach *Krause-Ablaß* sind im Rahmen eines Koordinationssystems »*gesellschaftlich relevante Gruppen*«, wie sie in den Kontrollgremien des bisherigen Rundfunks vertreten sind, vorab mit eigenen Programmanteilen auszustatten. Ein mehrstimmig-gruppengebundener, durch eine öffentliche Lizenzierungs- und Kontrollinstanz arrangierter Richtungsrundfunk, ein jeweils monokonfessioneller Kirchenrundfunk, ein Arbeitgeber- und ein Gewerkschaftsrundfunk, schließlich vielleicht auch je gesonderte Tendenzsender politischer Parteien – ein derartiger Richtungsrundfunk würde hiernach zuerst an die Reihe kommen und gleichsam die Funktionsnachfolge des bisherigen, publizistisch unabhängigen und gesamthänderisch-gesellschaftlich kontrollierten Rundfunks antreten. Freilich fehlt es nicht an Einwänden dahingehend, daß »versäulte« Tendenzpublizistik den journalistischen Sachgesetzen zuwiderlaufe, daß sie beim großen Publikum nur noch wenig Anklang finde, daß ein solcher Multi-Verbänderundfunk also auf Akzeptanzschwierigkeiten stoßen und im übrigen dritte, nicht in dem etablierten Verbändeschema aufgehende Kommunikationsinteressen vernachlässigen würde.

8. Demzufolge gilt unter Kritikern des Integrationssystems die Idee eines »*Jedermannsrundfunks*« als attraktiver. Die Mainzer Entwürfe enthalten denn auch kein ausdrückliches programmrechtliches »Relevanz-«Erfordernis. Grundrechtsdogmatisch behutsam begleitend *Rudolf*, weitergehend etwa *Klein*, *Schmitt Glaeser*, *Bullinger*. *Schmitt Glaeser* indes ist es hauptsächlich darum zu tun, unter Überwindung der älteren Lehre von der »publizistischen Gewaltenteilung« auch privaten Medienunternehmen, insbesondere *Presseunternehmen*, eine subjektivrechtlich präponderierte Rundfunkfreiheit zu erstreiten.<sup>1)</sup> Insoweit soll eine verfassungsrechtliche Erprobungspflicht bestehen: Es müsse ein Gefährlichkeitstest mit einem reinen Marktrundfunk gemacht werden. Koordinationsrundfunk à la (Mannheim-)Ludwigshafen ist nach *Schmitt Glaeser* von vornherein unbedenklich – was wohl zu bedeuten hat: Er müßte alsbald auf die Dauer und flächendeckend eingeführt werden. *Bullinger* hat eine entsprechende Rahmentheorie eines stufenweise sich vollziehenden Übergangs vom binnen- zum außenpluralistischen Rundfunk entwickelt.

9. In diesem Zusammenhang bedarf besonderer Beachtung der Umstand, daß sich die Konkurrenzvorstellungen, die in jener Denkschule dominieren, auch oder nur auf den *bisherigen Rundfunk* beziehen. ARD/ZDF soll z. B. durch eine kommerzielle Programmkette nach britischem Muster Konkurrenz gemacht werden. Zugleich wird jedoch von einer »*Grundversorgung mit Integrationsrundfunk*« gesprochen, dies auch im Sinn von Ausfallbürgschaft und Defizitausgleich. Dergleichen würde sich von pressenspezifischem Wettbewerb weit entfernen. Es könnte auf einen intramedialen *Strukturpluralismus* und *Struktur-«Wettbewerb«* hinauslaufen, wie ihn unter Berufung auf das Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) *Geiger* vertritt. Presseähnliche und pressenahe private Gesamtangebote würden sich – nehmen wir das Beispiel (Mannheim-)Ludwigshafen – unter das öffentlich-rechtliche Dach einschieben. Sie würden mit anderweitigen Gruppenprogrammen, hauptsächlich aber wohl mit sonstigen sowie etwaigen eigens für das Pilotprojekt veranstalteten binnenpluralistischen Programmen *bisheriger Anstalten* konkurrieren. Das wäre eine Ansammlung inkompatibler Größen. Ob rentabilitätsorientierte, etwa werbungsfinanzierte private Rundfunkprogramme und »Gesamtprogramme« bisherigen Zuschnitts auf längere Sicht nebeneinander bestehen können, erscheint ungewiß. Alles dies ist modell-, zumal pluralismustheoretisch noch nicht aufgearbeitet. Wie eine verfassungsrechtlich zulässige und medienpolitisch förderliche Versuchsordnung insoweit beschaffen sein könnte, ist noch nicht ausgemacht.

10. Auch ein Modellversuch kann sich vom Grundgesetz nicht dispensieren. Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen fällt nun in eine Gärungs- und

Übergangslage, in der wieder strittig geworden ist, was das Grundgesetz in Rundfunkverfassungsrechtlicher Hinsicht besagt. Strittig ist insbesondere, wie sich das Grundgesetz zu dem Typus des Integrationsrundfunks verhält, ob z. B. der modelltheoretische Ansatz von *Krause-Ablauf* und die darauf fußenden heutigen Entwicklungspostulate auf einer zutreffenden Auslegung der Kommunikationsgrundrechte beruhen, ob sich also mittlerweile ein Koordinationsrundfunk – mindestens im Sinn eines Experiments – als unvermeidbar aufdrängt, ob sich der marktwirtschaftliche Rundfunk dahinter bereits im verfassungsrechtlichen Wartestand befindet usw. In Rheinland-Pfalz scheint man solchen Herleitungen im Prinzip zugänglich. Vorläufig, jedenfalls bis zu einer etwaigen anderslautenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, soll es noch ein Moratorium zugunsten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Lesart der Fernsehurteile von 1961 und 1971 geben.

11. Die *Fernsehurteile* werden überwiegend noch dahin verstanden, daß sie auf einem integrationsrechtlichen zwingenden Minimum beharren, dies mit organisations- und auch mit programmrechtlicher Wirkung (sc. »Ausgewogenheit«). Diese Interpretation ist richtig. Die Urteile ermangeln jedoch einer hinlänglich ausgefeilten Vorstellung davon, was denn nun unter einem Integrationssystem näherhin zu verstehen wäre. Sie insistieren darauf, daß die Freiheit der Berichterstattung »unangetastet« bleiben müsse. Sie weisen allerdings kein in sich schlüssiges Konzept *publizistischer Unabhängigkeit* auf. Der Zusammenhang von Binnenpluralismus und Rundfunkfreiheit bleibt in seiner medienstrukturellen Notwendigkeit unterbelichtet. Über Koordinationssysteme sagen die Urteile nichts. Sie werden aber neuerdings zunehmend dahin ausgelegt, daß sie auf ein *Gruppenkondominium* hinauswollen, welches dann u. U. auch koordinationsrechtlich entflichtet und um geschäftlich interessierte private Veranstalter ergänzt werden könnte. Dabei steht das Bestreben im Vordergrund, das »Ausgewogenheits-«Gebot der Fernsehurteile in der Richtung auf eine äußere Vielfalt möglichst großer Partikel umzudeuten.

12. Derartige Strategien der Aufteilung und partikulären Landnahme führen in die Irre. Der Hauptfehler jener Denkschule, die bei den Mainzer Entwürfen in der einen oder anderen Weise Pate gestanden hat, liegt darin, daß der Inhalt der Rundfunkfreiheit im Sinn des Grundgesetzes verkannt wird. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird im Sinn einer *verkürzten, instrumentalistischen* Akzessorietät an Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zurückgebunden. Das beginnt bereits bei *Krause-Ablauf*, der insoweit noch ausschließlich auf die allgemeine Meinungsfreiheit abstellte. Spätere Autoren haben sich bemüht, ergänzend auch die Informationsfreiheit rundfunkrechtlich umzusetzen, und zwar ebenfalls zugunsten eines außenpluralistischen

Vielfaltprinzips. Über die Zusammenhänge *als solche* besteht weithin Einigkeit: Art. 5 Abs. 1 GG stellt eine »Sinneinheit« dar (*Geiger*), die Rundfunkfreiheit muß einerseits auf die allgemeine Meinungs-, andererseits auf die Informationsfreiheit zurückbezogen werden. Die Wege trennen sich jedoch, wenn es darum geht, *wie* dies geschehen sollte. Die Lehren von der »Sondersituation« und dem zwangsläufig heraufkommenden Gruppen- und »Jedermanns-« bzw. Verleger-rundfunk beruhen auf unzureichenden Untersuchungen der Wechselbeziehungen, die zwischen den Grundrechten des Art. 5 Abs. 1 obwalten.

13. *Krause-Ablaß* wußte den »medialen« Programmtypus, als Charakteristikum des Integrationsrundfunks, zwar scharfsinnig zu analysieren. Er wußte ihn von dem »instrumentalen« Programmtypus, als Charakteristikum des Koordinationsrundfunks (ansatzweise auch schon der Drittsendungen *de lege lata*, etwa der Kirchen- und Parteisendungen), in überzeugender Weise zu unterscheiden und abzuheben<sup>1)</sup> Dennoch – von diesen Einsichten aus überraschend und unerklärlich – gelangte er zu seiner zwei- bzw. dreistufigen Modelltheorie; später wurden daraus die entwicklungsstrategischen Imperative. Ähnliche Akzentverschiebungen sind in den älteren und neueren Überlegungen *Starcks* über Vergesellschaftung und Privatisierung zu beobachten, ferner in denjenigen *Ossenbühls*. Darin macht sich ein wachsender Einfluß der vorherrschenden *presserechtlichen* Grundrechtsdogmatik bemerkbar. Diese Invasion pressespezifischer Denkweisen in das Rundfunkrecht ist im Grundgesetz keineswegs angelegt. Sie ist vielmehr dazu angetan, den Tatbestand der Rundfunkfreiheit zu entleeren und einen *Wechsel des Paradigmas* einzuleiten, der *verfassungswidrig* wäre.

14. Die Rundfunkfreiheit würde hiernach zu einem Derivat und Analogon der Pressefreiheit bisherigen einfachgesetzlichen Zuschnitts werden. Dafür pflegt man von einem ökonomisch-wirtschaftsrechtlich prädominierten Modell eines freien »Meinungsmarkts« auszugehen, wobei es sich um *tendenzförmig verfestigte*, gegen Öffnungsklauseln, innere Medienfreiheit u. ä. abgesicherte Meinungen handeln soll. Ein entsprechender Tendenzwettbewerb soll die eigentliche Triebfeder solcher »Meinungsmärkte« sein. *Journalistischer* Wettbewerb wird davon kaum unterschieden, die journalistische Seite bleibt *nachrangig-abhängig*. Im übrigen soll es dieser Marktmechanismus sein, der auch die Verbindung zur Informationsfreiheit im Publikum herstellt. Integrationsrundfunk, jedenfalls in Gestalt des Strukturmonopols, erscheint demgegenüber als Provisorium und Symptom einer »Notsituation«. Einem Koordinationsrundfunk mag man dann im Verhältnis dazu den Vorzug zusprechen, »näher zum Grundgesetz« (zu dessen wahrgenommener presseähnlicher Entelechie) zu sein.

15. Im Zuge der Vorarbeiten für ein Presserechtsrahmengesetz waren zu Anfang der siebziger Jahre Konzepte eines partiellen Binnenpluralismus und partieller innerer Medienfreiheit entworfen worden, und zwar unter Beschränkung auf die jeweilige Zeitung; an eine koordinationsrechtliche Dachkonstruktion als zweite Stufe hatte man sich nicht herangewagt. \Nichtsdestoweniger war die Presse-rechtsreform u. a. am Widerstand des BDZV gescheitert. Nunmehr stellen sich im Rahmen des presse-/rundfunkrechtlich gearteten südwestdeutschen Modellversuchs die schwierigen Konstruktions- und Implementierungsprobleme einer zweistufigen koordinationsrechtlichen »Ausgewogenheit« von neuem. Hier ergibt sich zum erstenmal die Frage, ob in einem Koordinationsrundfunk, welcher an die Errungenschaften des bisherigen Rundfunks anknüpft, neben einer »Ausgewogenheit des Gesamtprogramms« auch eine jeweils partielle »In-sich-Ausgewogenheit« lizenzierter Einzelprogramme gewährleistet sein muß.

16. Vor dem Hintergrund der gedachten vollständig außenpluralistischen Endphase konzipiert, wird sich der private Veranstalter in (Mannheim-)Ludwigshafen gleichsam als ein Zeitungsverleger in spe darstellen. \Dementsprechend mildepragmatisch wird dann das dortige »Ausgewogenheits-«Regime sein, dementsprechend unsubstantiell (sc. »öffentliche Aufgabe«) Programmauftrag und Programmgrundsätze überhaupt, dementsprechend knapp gehalten die programmkompositorischen und sonstigen koordinierenden Steuerungs- und die Kontrollkapazitäten. Die neue Anstalt selbst wird als Subjekt einer Rundfunkfreiheit und als Nutznießerin einer publizistischen Autonomie in den Hintergrund treten. Die Anstaltsfreiheit wird ein mehr oder minder abhängiger, summativer Inbegriff der Veranstalterfreiheiten sein. Letztere werden nach diesem Konzept zu Tendenzrundfunkfreiheiten. \Allenfalls in der Anstaltsfreiheit wird noch etwas von dem überdauern, was die Freiheit des Integrationsrundfunks ausmacht. Alledem wird ein Instrumentalisierungspotential innewohnen, das auf ein bisher unbekanntes Ausmaß der Zurückdrängung von Binnenvielfalt und unabhängigem Journalismus hinausläuft. Der vollständige Umschlag wäre damit schon in die Wege geleitet.

17. An solchen Kargheiten und Schwächezuständen fehlt es denn auch nach den Mainzer Entwürfen nicht //Dies entwicklungsgeschichtlich nachzuzeichnen und im einzelnen zu analysieren, ist hier nicht der Ort. Was zunächst, auch im Hinblick auf denkbare alternative Versuchsanordnungen und auf andere Feldversuche, benötigt wird, ist eine verfassungsrechtliche Rahmentheorie, die die Kriterien zur Beurteilung von Einzelfragen liefert. Es bedarf einer Rahmentheorie des Verhältnisses von Integrations- und Koordinationsrundfunk, wobei wir uns von den presserechtlichen Affinitäten der anderen Schule werden fernhalten müssen. Auch die

entsprechenden Grundannahmen von *Krause-Ablatz* müssen außer Betracht bleiben. Unter diesem Gesichtspunkt ist erneut von der Frage nach den Grundrechtsrelationen in Art. 5 Abs. 1 GG, insbesondere nach dem Inhalt der Rundfunkfreiheit, auszugehen. Diese Frage muß nun ins Positive gewendet werden.

18. Meinungs- und Informationsfreiheit sind Menschen- und Bürgerrechte, wohingegen die Rundfunkfreiheit ein *Funktionsgrundrecht* darstellt. Sie betrifft die *publizistische Vermittlungsfunktion*. Zu vermitteln sind »Meinungen« im weiten Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, einschließlich etwa mitangebotener »Tatsachen« und Vernunftgründe. Die Meinungen sollen in der Weise vermittelt werden, daß daraus *Informationen* werden. Es soll sich dabei um Aussagen handeln, welche alles in allem eine *unabhängige Meinungsbildung im Publikum* erlauben. Die dort gebildeten Meinungen sollen ihrerseits auch wieder »durch Rundfunk« verbreitet, d. h. in der eben angedeuteten Weise von neuem vermittelt werden (*Kreislaufmodell*). Demzufolge ist die Rundfunkfreiheit auf einer zweiten, von der der Jedermannsgrundrechte verschiedenen Ebene anzusiedeln: auf der des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie unterscheidet sich inhaltlich nicht nur von der Informationsfreiheit als dem Rezipientengrundrecht, sondern auch von der Meinungsfreiheit als allgemeinem Kommunikatorgrundrecht. Sie ist diesen beiden Grundrechten gegenüber strukturlogisch *selbständig*. Sie ist ihnen als Freiheit publizistischer Vermittlung, also als ein Mediatorgrundrecht, zugeordnet. In diesem engeren Sinn wird sie hier als *Medienfreiheit* bezeichnet.

19. Wohlgemerkt haben wir es mit einer *Freiheit* zu tun, einschließlich der »*Faktor-*«Eigenschaft im Sinn des Bundesverfassungsgerichts. Die Vermittlungsfunktion ist als Freiheitsgrundrecht und nicht etwa als »Instrumentalgrundrecht« nach Art des instrumentellen Programmtypus ausgestaltet worden. Dies u. a. deshalb, weil der Rundfunk kommunikative *Chancengleichheit* auf der Zugangsseite sowie auf der Seite der Zuhörer und Zuschauer ermöglichen soll. Bezugsobjekt ist nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG »jeder«, d. h. dies sind insgesamt »alle« Inhaber des allgemeinen Kommunikator- und des Rezipientengrundrechts.

20. Es sind dies Gesamtgrößen, welche zahlenmäßig nicht ein für allemal fixierbar sind; vielmehr sind sie normativ dahingehend eingeführt, daß sie nicht ein für allemal fixiert werden dürfen. Im einfachen Rundfunkrecht, programmrechtlich z. B. in § 3 Abs. 1 Satz 1 NDR-Staatsvertrag/WDR-Gesetz, wird dieser Inbegriff auf der Jedermannsebene als die »*Allgemeinheit*« bezeichnet. Im Sinn des Kreislaufmodells und im Sinn eines prozeßhaften Öffentlichkeitsbegriffs verstanden, bedarf die rundfunkspezifische »Allgemeinheit« zu ihrer Entstehung der kontinuierlichen Tätigkeit einer unabhängigen (relativ staatsfernen, verbandsfernen

und unternehmens-, u. a. verlagsfernen) Vermittlungseinrichtung. Ein »*Rundfunk für alle*«, wie ihn das Grundgesetz will, bedarf der gesonderten rechtlichen Subjektivierung auf einer Metaebene, auf der er sich *treuhänderisch* auf die Grundrechte aller zurückbeziehen und eine entsprechende Funktionsfreiheit genießen kann. Es ist die doppelseitige universelle Grundrechtsrelevanz journalistischer Arbeit, die eine solche Freiheit bedingt.

21. »Integration« heißt insoweit: umfassende Interessen- und Meinungsberücksichtigung, und zwar an nächster Stelle nach Maßgabe *publizistischer Sachgesetzmäßigkeiten*. Dies auf dem Boden einer *relativ autonomen* Organisation und im Rahmen eines »*Gesamtprogramms*«, in welchem für meinungsmäßige, gegenständliche und zeitliche Ausdifferenzierungen, für auf die eine oder andere Weise zielgruppenbezogene und dennoch »allgemeine« Programme breiter Raum sein soll. Es soll darin Raum für quantitative und *qualitative* Vielfalt sein, überhaupt für eine Informations- und Kommunikationsqualität, wie sie außer Reichweite des presserechtlichen Vielfaltkalküls liegt. Auch demokratie-, sozial-, kulturstaatspezifische Determinanten des Programmauftrags sollen einbezogen werden. Auch ein Nutzenansatz soll seine Gelegenheiten haben.

22. Wo nun – wie bei *Krause-Ablauf* und seinen Nachfolgern – bloße Veranstalterzahlen als Kriterium und treibende Kraft der Begriffsbildung vorwiegen, da geht der Ansatzpunkt für derartige anspruchsvollere Dimensionen des verfassungsrechtlichen Programmauftrags verloren. In dem ökonomisch-publizistischen Marktmodell fehlt dafür ohnehin die Plattform. Aber auch in einem etwa zu ersinnenden außenpluralistisch-gemeinnützigen Rundfunkwesen wäre dafür eine Grundlage nicht mehr vorhanden. In solchen »Normalsituationen« würde das Medium in einzelne mehr oder weniger große Bestandteile zerlegt und stückweise jeweils einzelnen, wie auch immer herausgehobenen Meinungen als Verbreitungsinstrument zugeordnet werden. Ob das nun Verbandsmeinungen, Verlegermeinungen, Journalistenmeinungen o. ä. oder irgendwelche Kombinationen von alledem wären – das außenpluralistische Organisationsprinzip würde unweigerlich dazu führen, daß die strukturelle Absicherung offenen Zugangs hinfällig werden würde. Die treuhänderische Orientierung nach außen und der entsprechende journalistische Professionalismus wären nicht mehr zu gewährleisten, weder nach der äußeren Kommunikator- noch nach der Rezipientenseite hin.

23. Daraus folgt: Das Integrationssystem ist sämtlichen bisher in der Diskussion befindlichen sonstigen Systemen *strukturell überlegen*. Die Lehre von der »Sondersituation« ist verfassungsrechtlich unhaltbar, gleichgültig, wie sich die technischen Möglichkeiten entwickeln werden. Der fraglichen Lehre wohnen

schwerwiegende diagnostische Mängel und Denkfehler inne!<sup>1</sup>Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit – dies einmal eingesehen und anerkannt, ergibt sich alsbald: Zwar geht es nicht an, das gegenwärtig geltende einfache Rundfunkrecht insgesamt mit Verfassungsrang zu versehen und dem Grundgesetz eine durchgängige Festschreibung der westdeutschen rundfunkrechtlichen Nachkriegstraditionen zu imputieren!<sup>2</sup>Es kann aber auch nicht bei einem verfassungsrechtlichen non liquet sein. Bewenden haben!<sup>3</sup>Wir müssen uns von den Einzelheiten ablösen und auf Konstanten achten, die für den jetzigen Rundfunk typusbestimmend sind. Es handelt sich um den Typus des Integrationsrundfunks. *Als Ausprägung einer publizistisch-professionell betätigten, gesellschaftlich legitimierten und kontrollierten, erwerbswirtschaftlichen Interessen und Rentabilitätswängen nicht mehr ausgelieferten Medienfreiheit hat das Integrationssystem Verfassungsrang. Dies ist im Rundfunkbereich die »Normalsituation«.*

24. Anhand dieses Grundgedankens läßt sich näher bestimmen, welches die geschützten wesentlichen Merkmale der bisherigen Rundfunkstruktur sind und welches daraufhin der verbleibende Spielraum für Versuche mit abweichenden Strukturen ist. Ausgangspunkt aller Modellkonstruktion muß der *Programmauftrag* sein.<sup>4</sup>Er ist in angemessene Programmgrundsätze umzusetzen. Das Programmrecht muß das Organisationsrecht beherrschen. Es muß für die Bemessung und Regulierung von Parteien- und Staatseinfluß, für die finanzwirtschaftlichen Grundentscheidungen usw. den hauptsächlichen Maßstab darstellen. Mit neuen Organisations- und Finanzierungsformen kann nicht experimentiert werden, soweit dem verfassungsgebundene programmrechtliche Essentialien entgegenstehen.

25. Wesentlich ist nun vor allem jene Programmstruktur, für die sich die Bezeichnung »*Gesamtprogramm*« eingebürgert hat. Das Beiwort »Gesamt-« verweist auf den Typus des Integrationsrundfunks.<sup>5</sup>Es ist die Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit, die »Gesamtprogramme« bedingt. Meinungs- und Informationsfreiheit als Grundrechte aller haben zur Voraussetzung, daß Medienfreiheit besteht. Diese kann sich *nur* in »Gesamtprogrammen« verkörpern. Überall, wo ein »Rundfunk« im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist, muß es ein »Gesamtprogramm« geben. »Ein Mindestmaß an Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung« auf der Gesamtebene – dadurch wird der Unterschied zwischen einer verbandsgebundenen oder kommerziell betätigten Privatrundfunkfreiheit und der Medienfreiheit markiert. Ein *wohlverstandener* »Ausgewogenheits«-Grundsatz ist dabei immer auch auf unabhängigen Journalismus angelegt, er hat zu dessen Gunsten Magna-Charta-Charakter. Eine Programmstruktur, wie sie sich hinter der Chiffre »Gesamtprogramm« verbirgt, ist nichts anderes als die Grundrechtsstruktur des »Rundfunks für alle«.

26. Das schließt koordinationsrechtliche Abwandlungen nicht von vornherein aus. Auch das eingeführte Modell weist bereits gewisse koordinationsrechtliche Einschläge auf. Wenn es jetzt um den Spielraum für Versuche mit abweichenden Modellen, um Hypothesen über Vor- und Nachteile verschiedenartiger Beteiligungsformen, über Teilprivatisierungen und deren Folgen usw. geht, kann von dem eingeführten Modell ausgegangen werden. Das Grundgesetz will auf Modellkontinuität als *Systemkontinuität* hinaus: auf die Beibehaltung und Weiterentwicklung des binnenpluralistischen programmrechtlichen Paradigmas. Unter Reformgesichtspunkten kommt es nun darauf an, die mögliche *Vielgestaltigkeit* und *Wandlungsfähigkeit* des garantierten Typus genauer herauszuarbeiten. Nur so lassen sich gegenteilige Argumentationen (Systemkonkurrenz bzw. Systemwechsel als Verfassungsziel) weiter entkräften. Es gilt allerdings auch der Annahme entgegenzutreten, hier gebe es nur Interessentenstreit und »Glaubenskriege« ohne verfassungsrechtliche Relevanz; welches die »Normalsituation« sei, sei Ansichtssache, d. h. eine Frage der politischen Entscheidung. Daraufhin muß geklärt werden, *inwieweit* das Grundgesetz koordinationsrechtlich variierte, z. B. kabelspezifische »Gesamtprogramme« zuläßt. So gewendet, ist dies eine Fragestellung, die das Experimentalprogramm der Länder vom Mai 1978 im ganzen betrifft, nämlich die verfassungsrechtliche Verklammerung der Projekte. Es geht um die gemeinsame konstitutionelle Grundlage, auch als Grundlage gemeinsamer Durchführung und Auswertung der Projekte auf dem Boden gemeinsamer Versuchsbedingungen. Insoweit ergibt das eben Gesagte folgende allgemeine Maxime: *Koordination muß nach dem Grundgesetz eine Variante von Integration bleiben*. Der Trend zum reinen Außenpluralismus und zum Pressemodell hin muß durch geeignete medienökonomische und medienrechtliche Vorkehrungen konterkariert werden. Auch das Kabelpilotprojekt (Mannheim-)Ludwigshafen muß ein typologischer Abkömmling des bisherigen Rundfunks sein.

27. Daraufhin stellt sich als erstes die Frage, *welche Programmkomplexe* näherhin als »Gesamtprogramm«, also auch als Hervorbringungen einer Medienautonomie im Sinn des verfassungsrechtlichen Mindeststandards und als Bezugseinheiten eines entsprechenden »Ausgewogenheits-« Grundsatzes, in Betracht kommen. Wenn man so ansetzt, ergibt sich alsbald die Erkenntnis, daß man es nunmehr mit neuartigen zusammengesetzten Gesamtgrößen, mit Ober- und Untersystemen, mit partiellen und gleichsam konföderierten Autonomien, alles in allem mit sehr diffizilen Mehrstufigkeits-, Dosierungs-, Syntheseproblemen zu tun hat. Die Mainzer Entwürfe haben ihr Charakteristikum darin, daß in erster Linie oder ausschließlich auf eine »Ausgewogenheit des Gesamtprogramms« abgestellt wird, welche oberhalb der Veranstalterebene auf einer davon abgehobenen, eigens konstruierten dachartigen Trägerebene angesiedelt sein soll. Dadurch kommt der

Umstand an den Tag, daß nach wie vor ungewiß und umstritten ist, aus *welcherlei Untereinheiten* ein »Gesamtprogramm« nach den Fernsehurteilen bestehen sollte. ||

28. Das Bundesverfassungsgericht hatte mit dem Ausdruck einen bestimmten, das Zugangsregime und die Art und Weise des »Zu-Wort-Kommens« betreffenden Vielfaltstandard umschrieben, und zwar einen verhältnismäßig weiträumig-binnenpluralistischen. || Genauer angesehen, handelt es sich um verschiedenartige, einander überlagernde Gliederungskategorien, insbesondere um *meinungsmäßige* Pluralität, | auch in ihrem Verhältnis zu gegenständlicher, z. B. spartenmäßiger Pluralität. | Über die Bedeutung des »Ausgewogenheits-«Gebots in meinungsmäßiger Hinsicht, über wahrgenommene tendenzartige Verfestigungen, »stille Privatisierungen«, »Schieflagen« und dergleichen sind in den vergangenen Jahren mit Blickrichtung auf das geltende einfache Rundfunkrecht heftige Auseinandersetzungen geführt worden. Dabei wurde ein Trend in Richtung auf *relativ kleine* Bezugseinheiten des »Ausgewogenheits-«Grundsatzes und auf relativ enge programmrechtliche »Relevanz-«Tatbestände erkennbar. Dies scheint sich nun *umzukehren*. Mit den neuen Techniken stehen neuartige Wachstums-, Diversifizierungs-, Individualisierungschancen zur Debatte. Was gesucht wird, ist ein elastisches übergreifendes Kompositionsprinzip, irgendwo zwischen beliebiger Abundanz und Zersplitterung und weiteren Konzentrationsschüben. Man wird diese Strukturfrage nicht – wie in der bisherigen Pressepraxis und Pressepolitik – auf sich beruhen und schleifen lassen dürfen. Eine Formalisierungs- und Großzügigkeitstendenz nach Art des pressspezifischen Vielfaltkalküls darf nicht vorwalten.

29. Auszuscheiden sind zunächst eigenverantwortlich veranstaltete Programme *bisheriger Anstalten*. || Die »Grundversorgungs-«Lehre ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. || diese »Ausgewogenheitsreserven« müssen außer Ansatz bleiben. † Auszuscheiden sind ferner sonstige der Programmhoheit der Kabelanstalt entzogene, von ihr nicht effektiv koordinierbare Programmkomplexe, etwa miteingespeiste *ausländische* Programme. || Im übrigen ist auch der *offene Kanal* auszuscheiden. || Er bedarf einer gesonderten, eigenständigen Konstituierung. Verrechnungen mit anderweitigen Defiziten wären nicht angängig.

30. Als maßgebliche Bezugseinheit erweist sich daraufhin der *Inbegriff der lizenzierten privaten Programme*. Diese »Programme in ihrer Gesamtheit« müssen *einem an Ort und Stelle verwirklichten, kabelspezifisch angepaßten Integrationssystem nach dem Bilde des bisherigen Rundfunks im Ergebnis gleichkommen*. Sie müssen Substrat einer insgesamt unverkürzten Medienfreiheit sein. Insofern ist Gleichwertigkeit mit einem Kabelrundfunk erforderlich, welcher auf dem Boden des bisherigen Rundfunkrechts entwickelt und von bisherigen Anstal-

ten getragen oder – obzwar selbständig organisiert – dem eingeführten Modell typologisch unmittelbar verpflichtet wäre.

31. Es fragt sich nun, ob sich ein solches Gebot funktioneller Gleichwertigkeit rechtstechnisch überhaupt operationalisieren läßt. In diesem Zusammenhang liegt ein Hauptproblem in der Gewinnung detaillierter – vorerst ins Hypothetische reichender – Vergleichsmaßstäbe bezüglich der Anstaltsebene. Ein weiteres Hauptproblem betrifft das Verhältnis von Anstalts- und Veranstalterebene. Kann es sein Bewenden dabei haben, daß *nur* der höherstufige Inbegriff als einschlägig angesehen wird, oder müssen zusätzlich und zugleich auch die Einzelprogramme in gewissem Umfang »Gesamtprogramme« sein? Müssen auch einzelne Veranstalter je für sich einen (partiellen) Binnenpluralismus bewerkstelligen und im Rahmen einer etwa von ihnen vorgegebenen »allgemeinen Haltung« eine (partielle) Medienfreiheit prästieren? Wie ließe sich etwas derartiges bemessen, koordinieren und strukturell absichern?

32. Was Pluralität und Medienfreiheit auf der *Anstaltsebene* betrifft, so erscheint das Maßstabproblem lösbar. Für die Integrität dieser Freiheit und für die Beurteilung von Maßnahmen ihrer Beschneidung oder Abschaffung werden sich auf dem Boden des bisher Gesagten geeignete Kriterien finden lassen. Dabei wird man von der Ansicht abgehen müssen, es komme auf »Vollständigkeit« im Sinn bloßen Auszählens, auf eine bezifferbare »Relevanz« und »Ausgewogenheit« o. ä. und auf entsprechende Quantifizierungen und Festlegungen an. Richtig ist das Gegenteil: Solche Festlegungen sind zurückzudrängen und grundsätzlich auszuschließen. Wesentlich ist insoweit die konstitutionelle Offenheit im vorhin umrissenen Sinn, einschließlich des Autonomiespielraums.

33. Dies akzeptiert, stellt sich das zweite, innere Problem um so dringlicher. Welches soll im Rahmen eines derartigen Dachgebildes der Status der Untereinheiten auf der *Veranstalterebene* sein? Läßt sich die Medienfreiheit überhaupt föderativisch auflockern? Läßt sie sich in jenen Programmveranstaltungsrechten, aus denen sie als Anstaltsfreiheit hervorgehen müßte, überhaupt verankern? Können auch jene kleiner dimensionierten Freiheiten – als Tendenzrundfunkfreiheiten, die sie in einer presserechtlich influenzierten Versuchsanordnung hauptsächlich sein werden – gleichsam nebenbei ein Stück Medienfreiheit darstellen?

34. Ob das möglich ist, erscheint ungewiß. Jedenfalls wäre es *nötig*. Ein Koordinationsrundfunk *ohne* solche Anknüpfungen hätte die Brücken zum bisherigen Rundfunk abgebrochen. Ein lediglich externer, auf die Anstaltsebene beschränkter Ansatz könnte zu Aufsplitterungen, Ausdünnungen, Verarmungen des Ge-

samtangebots führen, wie sie mit dem verfassungsrechtlichen Programmauftrag und mit den darin sich ausprägenden Kommunikationsgrundrechten unvereinbar wären. In meinungs- sowie in spartenmäßiger Hinsicht könnten sich unterschiedliche und wechselnde Vielfaltkonstellationen herausbilden, von einer eher disparaten Buntheit bis zur Vielzahl des Gleichen, von übermäßiger Diffusion bis zu weiteren Machtballungen und Kommerzialisierungen z. B. vom Pressewesen aus. Zugangsoffenheit nach Maßgabe publizistischer Sachgesetzlichkeiten, Chancengleichheit auch nach der Seite der Zuhörer und Zuschauer hin, die breite und bewegliche, auch in die Zeit hinein variierbare und ergänzbare Außenorientierung, das eigene Wahrnehmungs- und Durchdringungsvermögen des bisherigen Rundfunks, »investigativer« Journalismus – alles das wäre nicht mehr gewährleistet, es bliebe dem Ermessen der Veranstalter anheimgestellt. Ein Kabelrundfunk, der sich auf das äußere Arrangement der angelieferten Programmquanten und Programmblöcke zu beschränken hätte, würde den bestehenden Abweichungsspielraum überschreiten. Wenn die Medienfreiheit bei den einzelnen Veranstaltern nicht mehr ihren sicheren Platz finden würde, würde sie ihn auch in der Anstalt nicht mehr finden. Ein Pluralismusgebot, das an den einzelnen Einheiten je für sich ableiten würde, könnte auch im Gesamtergebnis ohne weiteres leerlaufen. Eine Gesamt-»Ausgewogenheit« ohne sekundäre (partielle) »In-sich-Ausgewogenheiten« wäre nicht mehr das, was an dem eingeführten Modell wesentlich ist und was das Grundgesetz garantiert. Wesentlich ist stattdessen, daß es *keine* dermaßen abgedichteten, *hermetisch* gearteten Untereinheiten gibt. Fehlerhaft ist in alledem schon der Ausgangspunkt, wie er bei *Krause-Ablatz* erkennbar wird, nämlich die Vorstellung, man könne und müsse das »Gesamtprogramm« unter bestimmten zahlenmäßig feststellbaren Bedingungen in »Anteile« zerlegen: in einzelne geschlossene Areale und Einflußzonen, in Bereiche des »Habens«, der Tendenzherrschaft, u. U. auch der erwerbswirtschaftlich-lukrativen Nutzung; jede bisherige Redaktion müsse sich dann den neuen privaten Patron (u. U. auch den Sponsor) suchen. Diese Denkweise ist im Rundfunkrecht unsachgemäß. Sektoralisierung der Medienfreiheit, Vollprivatisierung in kleineren oder größeren Stücken – dadurch würde diese Freiheit auch im ganzen beseitigt werden.

35. Demgegenüber wird es auf Auflockerungen mittleren Grades und auf komplexe Größen ankommen. Im Mittelpunkt eines Feldversuchs mit Koordinationsrundfunk wird die Frage stehen müssen, *ob sich die Medienfreiheit unter Beibehaltung des umfassenden Programmauftrags und eines adäquaten, relativ autonomen Steuerungsaggregats dezentralisieren läßt*. Thema probandum ist mit anderen Worten die Annahme: Im Rahmen eines mehrstufigen Gesamtorganismus der gedachten Art kann es neben der Medienfreiheit als Anstaltsfreiheit für gewisse zusätzliche (Teil-) Freiheiten Raum geben, und zwar für kombinierte Freiheiten

ten neuen Zuschnitts, nämlich für Kombinationen innerer Meinungs- und innerer Medienfreiheit.<sup>11</sup> Letztere muß mitinstalliert werden – was entsprechende Beschränkungen innerer positiver Tendenzfreiheit sowie einer etwa mitberücksichtigten Rundfunkgewerbefreiheit nach sich zieht.

36. Die Annahme lautet dahin, daß ein solcher Koordinationsrundfunk einem in das Kabelmilieu verpflanzten Integrationsrundfunk leistungsmäßig gleichkommen kann. Das ist eine ungewöhnliche, so bislang noch nicht formulierte Hypothese. Ob sie sich bestätigen würde, steht dahin; man mag das bezweifeln. Immerhin hat sie den Vorteil, an langjährige frühere Diskussionen über Beteiligungspostulate anzuknüpfen. Sie greift das Problem der inneren Rundfunkfreiheit in anderer Gestalt wieder auf, sie verbindet es mit dem Problem der Bürgerpartizipation und sie macht im Vorfeld der pressenahen Privatisierungsideen halt.

37. Erprobungsfähig und erprobungsbedürftig ist demnach ein Doppeltes! Einerseits mag man es mit behutsam vermehrten meinungsmäßig-außenpluralistischen Einschlägen versuchen. Andererseits – parallel dazu und zugleich – steht eine gewisse Verselbständigung und Konsolidierung professioneller Kompetenz unterhalb der zentralen Ebene zur Erprobung an. Dies im Rahmen einer Programmstruktur, die das vorhin beschriebene besondere kommunikative Kontinuum, gleichsam das Markenzeichen »Gesamtprogramm«, nach wie vor aufweisen müßte, nicht nur im Sinn der bloßen Fassade, des Oktroys von oben usw.

38. Unter diesem Vorbehalt wird ein Mehr an meinungsmäßiger und auch gegenständlicher Ausdifferenzierung, eine größere Bandbreite unterschiedlicher Ausprägungen der journalistischen Berufsrolle, ein weiterentwickelter journalistischer Wettbewerb, ein Zuwachs an wirklichen Alternativen und Wahlmöglichkeiten für das Publikum als denkbar und wünschenswert erscheinen! Etwas in dieser Richtung mag nun auch aus einer Reihe bevorzugter und als solche offengelegter und legalisierter Meinungspositionen und Meinungsimpulse (nicht: Tendenzen im pressenspezifischen Sinn) und aus Binnenkonstitutionalisierungen einer neuen Art hervorgehen können!<sup>12</sup> Das wäre gleichzeitig ein Versuch mit verschiedenen innerprofessionellen Parteilichkeitsweisen.

39. Übermäßigen Arrondierungen und Verhärtungen auf der Gesamtebene wäre vorzubeugen. Es bedarf durchgängig auch des eigenen Standorts im Sinn medialer Vermittlung. Die »öffentliche Verantwortung« des Rundfunks, etwa in der Version *Lerches* und *Baduras*, muß durchgängig gewahrt bleiben. Sie muß mit ihrer öffentlichkeits- und medienstrukturellen Seite (»Rundfunk für alle«) gewahrt bleiben, also auch als *Medienverantwortung* nach *Hoffmann-Riem*. Die

Rechtsform ist im Verhältnis dazu abhängig-sekundär. Ebenfalls sekundär, allerdings von besonderer Wichtigkeit, ist die ökonomische Form. Letzteres ist in der jetzigen weitläufigen Debatte ein Punkt, der erst neuerdings, etwa auch in den Arbeiten *B.-P. Langes* und *W. Schmidts*, vermehrte Beachtung findet. Welche kabelspezifischen Gemeinnützigkeitsvarianten kommen in Betracht? Wie steht es mit dem Verhältnis von Gesamtgebühr und Einzelentgelt? Das ist noch nicht geklärt. Auch insoweit sollte vom Programmauftrag ausgegangen werden. In ihm ist auch insoweit eine Gegenkraft gegen Departementalisierungen, gegen feste Besitzstände und Erstarrungsphänomene, gegen Pfründen, Monopolisierungen usw. angelegt.

40. Exponiert und labil sind in einer derartigen Versuchsanordnung vor allem die privaten Programmveranstaltungsrechte. Über das Verhältnis von Meinungs- und Medienfreiheit auf der Veranstalterebene muß noch weiter nachgedacht werden. (Es fragt sich z. B., wie die privilegierten Meinungspositionen näherhin ausgestaltet und besetzt werden sollten) Diese inneren Meinungskerne sind für Vermachtungen anfällig. Sie versuchsweise zu ermöglichen, ist nur angängig, wenn die Veranstalter als wie auch immer engagierte *Vermittler* fungieren. Von ihnen muß erwartet werden, daß sie gewissermaßen mit verteilten Rollen arbeiten. Sie sollen im Gesamtergebnis für breiten Zustrom und Durchstrom *äußerer* Meinungen und für umfassende Berichterstattung sorgen. Richtpunkt aller Öffnungsklauseln und sonstigen pluralisierenden Vorkehrungen muß die individuelle und öffentliche *Meinungsbildungsfreiheit* sein. Die privaten Programmverantwortungen sind durch die dachartige öffentliche Programmverantwortung in der Weise zu plazieren und zu koordinieren, daß das Ganze – der Inbegriff von Veranstaltern und Anstalt – zu einer Umschlagsstation und zu einem Antriebsorgan für entsprechende Kreisläufe im äußeren Benutzerbereich werden kann. Dazu soll auch jeder Veranstalter je für sich seinen Beitrag leisten. Als Medienverantwortung verstanden, darf dieses Pflichtenmoment nicht ornamental (sc. »nur soziologisch«) bleiben. Hier ist auch relativ unabhängiger Journalismus, jeweils im Rahmen einer etwa sich herausbildenden »allgemeinen Haltung«, gefordert. Mit der Eröffnung von Spielräumen für Veranstaltermeinungen muß die *gesetzgeberische* Installierung innerer Medienfreiheiten einhergehen; dabei wird man an die früheren Konzepte der Presserechtsreform anknüpfen können.

41. Ein Versuch mit einem koordinationsrechtlich abgewandelten Kreislaufmodell setzt voraus, daß die Medienfreiheit auf der Veranstalterebene heimisch wird und daß sie zugleich und hauptsächlich auf der Anstaltsebene ihren Sitz hat. Auf letzterer Ebene muß sie *nach dem Bilde der bisherigen Anstalten autonomisiert* werden. Das ist etwas anderes als ein beliebiger »Meinungsmarkt« oder ein öko-

nomisch-publizistischer Markt. Es ist allerdings auch etwas anderes als ein parteienstaatlich-politisch inauguriertes Lizenzsystem. Es wäre auch unangebracht, dem Staat, z. B. der staatlichen Exekutive, das Zulassungs- und Auflagenwesen in die Hände zu legen und dabei auf den Neutralisierungseffekt von Verrechtlichung und Gerichtskontrolle zu vertrauen. Der Staat als »Programmdirektor«, womöglich ein staatlich-planerisch hergestelltes, von der Verwaltung gelenktes Tendenzen-Ensemble – das wäre ein Unding. Öffentliche Meinung und öffentliche Gewalt dürfen nicht in dieser Weise unmittelbar zusammengespannt werden. Entsprechendes gilt für ein staatlich-privates Verbundsystem, als Vehikel für politischen und ökonomischen Instrumentalismus. Die Anstaltsautonomie darf auch nicht irgendwo zwischen Staatsmacht und Marktmacht eingeschnürt werden, gleichgültig, ob sie dabei mehr zum Staat oder mehr zum Markt hin gravitieren würde.

42. Auch eine Medienherrschaft verbandsgesellschaftlicher Instanzen, etwa nach der Lehre vom Gruppenkondominium der bisherigen Rundfunkräte, hat als Lösung des Lenkungsproblems auszuscheiden. Vergesellschaftung, als dritter Weg zwischen Verstaatlichung und Privatisierung des Rundfunks, muß mit Professionalisierung und *innerer* Autonomisierung verbunden sein. Dafür kann das geltende einfache Rundfunkrecht manche Anregung liefern. An dem eingeführten Modell wesentlich, also auch verfassungsrechtlich relevant, sind bestimmte Grundsätze betreffend Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, betreffend das Organgefüge rundfunkspezifischer Selbstverwaltungseinheiten, ferner und nicht zuletzt auch betreffend deren Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln. Der entscheidende Punkt ist dabei folgender: *Auch ein Koordinationsrundfunk muß ein zentrales Organ aufweisen, das befugt und auch tatsächlich in der Lage ist, ein »Gesamtprogramm« gemäß dem Programmauftrag zu gewährleisten und entsprechend zu disponieren.* Dieses Organ muß in das Vergabeverfahren maßgeblich eingeschaltet sein. Es muß über auftragsadäquate Möglichkeiten der Einwirkung auf die Programmanbieter verfügen, einschließlich adäquater Durchsetzungsmöglichkeiten. Dies auch dann, wenn das Verhältnis zwischen Anstalt und Veranstaltern quasi-rechtsaufsichtlich ausgestaltet wird.

43. Wo ein »Gesamtprogramm« entstehen soll, ist also eine institutionell selbstständige und effektive Gesamtverantwortung als Programmverantwortung unumgänglich. Sie darf nicht an den Staat abwandern. Auslagerungen und Verstaatlichungen der Zulassungs- und weiteren Modalitätenentscheidungen sind grundsätzlich unstatthaft. Die Gesamtverantwortung muß einer qualifizierten Selbstverwaltungseinheit überlassen bleiben, ungefähr nach Art der bisherigen Rundfunkverfassung. *Innerhalb* des Trägergebildes darf die Gesamtverantwortung

tung ferner nicht dermaßen zurückgestutzt oder faktisch ausgehöhlt werden, daß der Rundfunk steuerlos, gleichsam publizistisch subjektlos, wird. Das *volle* Durchgriffsrecht bisheriger Leitungsorgane (Intendant, Direktorium) freilich wird von Verfassungs wegen auch nicht das letzte Wort sein. Man wird aber unter den neuen Bedingungen der Vorteile einer gewissen Durchsichtigkeit und Beeinflußbarkeit der inneren Abläufe wieder leichter gewahr werden. Von der Veranstalterebene kann ein erheblicher Druck auf die Anstaltsebene ausgehen. Solchen Kräften muß mit den nötigen Regularien und mit der nötigen Wucht entgegengetreten werden können. Die privaten Programmverantwortungen werden der öffentlichen Gesamtverantwortung nicht in der Weise trotzen dürfen, daß Private jeweils vollständig abgeschlossene größere »Inseln« besitzen.

44. Das ist vorhin schon bezüglich des »Ausgewogenheits-«Grundsatzes dargelegt worden: Er interferiert notwendig immer auch in das Innere eines solchen Eilands. Dabei wird es sich um *veränderbare, dem Grade nach wechselnde* Anforderungen handeln müssen. Innerhalb eines koordinierten Gesamtangebots können vielfältige, auch *spartenbezogene* wechselseitige Abhängigkeiten entstehen. Wieviel innere Vielfalt nötig ist, hängt u. a. von der Grob- oder aber Feinkörnigkeit der relevanten Vergleichsmaterie ab, daneben von qualitativen Gesichtspunkten. Eine permanente und durchgängige, jeweils alsbald und auf engem Raum reagierende Feinabstimmung und Detailsteuerung seitens der Anstaltsspitze sollte nicht angestrebt werden. »Ausgewogenheit« als fester Proporz, als sofortige aufgezwungene Relativierung und Ausbalancierung oder als Lauheit überhaupt – dafür gibt es auch bisher schon zahlreiche befremdliche Beispiele. Von der Festlegung zahlenmäßiger Aufgreifkriterien sollte abgesehen werden. Überschlägig und mit Blickrichtung auf die politische Aktualpublizistik wird man sagen können: Je gewichtiger die relevanten Programmanteile sind, die ein Veranstalter jeweils beherrscht, um so intensivere Binnenwirkung wird auch das »Ausgewogenheits-«Gebot entfalten müssen. Das kann auch so weit gehen, daß der Veranstalter in seinem Bereich auch selbst wieder so etwas wie ein sekundäres Koordinationssystem in Gang setzen bzw. eine hochgradige Durchwirkung des Muttersystems in Kauf nehmen muß.

45. Dies als Beleg dafür, daß die öffentliche Gesamtverantwortung in einem Koordinationsrundfunk der strategische Punkt ist, daß es also eines entsprechenden wohlsituierten Steuerungsorgans bedarf. Dieses Entscheidungs- und Vollzugsorgan ist einer internen Quasi-Rechtsaufsicht zu unterwerfen, d. h. es muß auch ein auftragsadäquates *Kontrollorgan* geben. Letzteres Organ wird bezüglich der organisationsrechtlichen »Relevanz-«Prädikate, der Beschickungsweise usw. von den bisherigen Kontrollgremien abweichen können. Es sollte aus Beteiligten und

Interessierten aus dem gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld zusammengesetzt werden. Delikat ist hier die Frage, ob auch Veranstalter, und zwar auch solche, die nicht »gesellschaftlich relevant« sind, Sitz und Stimme in diesem Grundorgan haben dürfen. Das wird man pragmatisch bejahen können. Eine »Selbstkontrolle der zu Kontrollierenden« erscheint in gewissem Umfang strukturell unvermeidlich. Um so größeres Gewicht kommt dem Erfordernis zu, nun auch das Interorganverhältnis auftragsadäquat zu verrechtlichen.

46. Zwischen Steuerungs- und Kontrollorgan muß ein Zuordnungsverhältnis dahingehend bestehen, daß das Steuerungsorgan dem Kontrollorgan gegenüber eine gesetzlich garantierte, auch nicht faktisch zu überspielende *relative publizistische Autonomie* genießt. Die Kompetenzverteilung muß insoweit in der Nähe der bisherigen Standarde bleiben. Das Steuerungsorgan darf nicht ohne weiteres die Exekutive eines Verbände- bzw. eines kollektiven Veranstalterwillens sein. Derartigen Versuchungen und Begehrlichkeiten ist ein Riegel vorzuschieben. Die Anstaltsspitze muß z. B. eigenständige publizistisch-programmrechtliche »Relevanz-«Entscheidungen treffen können, nötigenfalls auch gegen den Gremienwillen. Hier muß es eine gewisse Polarität geben. Der Rückkoppelungseffekt und die stützende Wirkung der gesellschaftlichen Kontrolle sollten als Möglichkeit nicht versäumt werden. Auch in ihrer regulativischen Bedeutung sollten solche Gremien nicht über das hinaus, was der Programmauftrag bedingt, beschränkt und geschwächt werden. Sie bedürfen aber des Kontrapunkts in Gestalt eben jenes Organs, das die Medienfreiheit mit ihrem Spezifikum an nächster Stelle verkörpert. Das Steuerungsorgan wiederum muß mit den dafür nötigen Qualifikationen und Ressourcen versehen sein, auch mit einem auftragsadäquaten personellen und sächlichen Unterbau.