

# Kirchenfreiheit und Medienfreiheit\*

Von Martin Stock

## I

Kirchliches Medieninteresse und weltliche Massenmedien – damit ist ein Problemfeld bezeichnet, das zwei Pole hat. Es ist nicht zuletzt der zweite Pol, an dem sich Veränderungen anbahnen. *Massenmedien* sind nach üblichem außerjuristischem Sprachgebrauch<sup>1</sup> jene Kommunikationsmittel, die in Art. 5 I S. 2 GG aufgeführt werden: die Presse, der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen), der Film. Zu den Massenmedien in diesem untechnischen Sinn pflegen auch die heraufkommenden *neuen* elektronischen Medien gerechnet zu werden: die Fernsehkassette, die Bildplatte, die „Zeitung aus der Wand“<sup>2</sup>, ferner das Kabel als Vehikel der Breitbandkommunikation mit ihren neuartigen sachlichen und räumlichen (regionalen, lokalen) Diversifizierungsmöglichkeiten. Die älteren und zumal die neuen Medien sind seit einigen Jahren zum Gegenstand von medienpolitischen Tagungen<sup>3</sup> und „Medienpapieren“<sup>4</sup> geworden, und sie haben

---

\* Vortrag auf der Mitarbeitertagung dieser Zeitschrift am 11. April 1975, um einige damals wegen Zeitmangels weggelassene Passagen ergänzt. Bei der Abfassung der Anmerkungen wurde versucht, die Heidelberger Diskussion mitzuverwerten.

<sup>1</sup> Etwa: F. Eberhard/H. Meyn, Art. „Massenkommunikationsmittel I.“, in: *EvStL*, 1966<sup>1</sup>, Sp. 1286; J. Tonnemacher/W. Schulz, Art. „Massenmedien“, in: *Publizistik (Fischer Lexikon)*, 1971, S. 109; K. Koszyk/K. H. Pruys, *dtv-Wörterbuch zur Publizistik*, 1973<sup>3</sup>, S. 241.

<sup>2</sup> Vgl. H. Ehmke, *Die Zeitung aus der Wand*, *Die Zeit* Nr. 13 vom 22. März 1974, S. 61.

<sup>3</sup> Etwa: B. Frank (Hrsg.), *Fernseh-Kritik. Fernsehen von morgen, Ende eines Monopolbewußtseins (Mainzer Tage der Fernseh-Kritik, Bd. IV)*, 1972.

In diesem Zusammenhang trat eine mehr oder weniger anspruchsvolle medienpolitische Forumsfunktion kirchlicher Akademien in den Vordergrund, dokumentiert vor allem in: *Rundfunk als machtfreier Raum*, hrsg. von der *Evang. Konferenz für Kommunikation* (Medium Dokumentation, Bd. 1), 1972; ferner in: *Wie geduldig ist Medienpapier?* Hrsg. von der *Evang. Konferenz für Kommunikation* (Medium Dokumentation, Bd. 4), 1973; H. Bausch (Hrsg.), *Organisation des Fernsehens und Rolle des Zuschauers* (Schriften der Kath. Akademie in Bayern), 1972. Eher Verlegerinteressen verpflichtet mehrere Beiträge in: H. B. Streithofen/F. Zimmermann (Hrsg.), *Grundsätze zur Medienpolitik (Walberberger Gespräche)*, 1974.

Frühstadien einer Suche der beiden Großkirchen nach einer gemeinsamen Rundfunkpolitik haben sich szt. niedergeschlagen in: *Die Freiheit des Rundfunks (Schriftenreihe der Evang. Akademie für Rundfunk und Fernsehen, Heft 1)*, 1955. Referate und Diskussionen dieser gemeinsamen evang.-kath. Loccumer Tagung jetzt wiederabgedruckt in: *Freiheit des Rundfunks (epd-Dokumentation, Bd. 11, hrsg. von H.-W. Heßler)*, 1974, S. 17–128. Wieder von aktuellem Inter-

eine umfangreiche analytische und prognostische Literatur ausgelöst<sup>5</sup>. Auch das juristische Schrifttum beginnt sich mit den neuen Medien zu beschäftigen<sup>6</sup>, und Entwicklungen wie die des Kabelfernsehens werden über kurz oder lang zum Anlaß gesetzgeberischer Aktivitäten werden; zum Anlaß kleinerer Parlamentsgeplänkel sind sie schon jetzt geworden<sup>7</sup>.

---

esse sind auch Referate und Disk. der Tagung in Bad Boll 1958: Die Zukunft des deutschen Fernsehens (Schriftenreihe der Evang. Akademie für Rundfunk und Fernsehen, Heft 6), 1958.

<sup>4</sup> Genannt seien nur Grundsatzserklärungen der drei größeren polit. Parteien. Die Medienpolitik beschäftigte zuerst den außerordentl. Parteitag der SPD 1971 in Bonn: Entschließung zur Lage und Entwicklung der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Massenmedien, hrsg. vom Vorstand der SPD, 1971, S. 14 ff.; dann den Bundesparteitag der F.D.P. 1973 in Wiesbaden: Leitlinien liberaler Medienpolitik, Media Perspektiven (MP) 1973, S. 538 ff. Bei CDU und CSU stehen entsprechende Beschlüsse noch aus. Vgl. vorläufig: CDU/CSU-Konzept über Hörfunk, Fernsehen, Neue Medien, teilw. in: epd Kirche und Rundfunk (KuR) Nr. 21 vom 26. März 1975, S. I ff., und in MP 1975, S. 174 ff. Über Vorarbeiten N. Schneider/F. W. Hymmen, Fernsehen und Bildung (FuB) 1974, S. 85 ff.

<sup>5</sup> Etwa: H. Bessler, Materialien zur Breitband-Kommunikation. Bausteine für ein neues Babel?, in: U. Magnus (Hrsg.), Massenmedien in der Prognose, 1974, S. 92 ff.; U. Magnus, Neue Kommunikationsformen bei Zeitung und Rundfunk, Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1974, S. 306 ff.; H. Rust, Differenzierungerscheinungen auf dem Medienmarkt, aaO, S. 316 ff.; W. Teichert/K. Renckstorff, Zur Zukunft von Massenkommunikation und Massenmedien: aus sozialwiss. Perspektive, Publizistik 1974, S. 133 ff. Weiteres einf. Mat. in: Medium 1975, Heft 1. Zur technischen Seite H. Rindfleisch, Künftige Möglichkeiten der Verbreitung von Rundfunkprogrammen, MP 1974, S. 353 ff.

Über den kommunikations- und medientheoretischen Hintergrund unterrichten etwa die Beiträge in: G. Maletzke (Hrsg.), Einführung in die Kommunikationsforschung, 1972; D. Prokop (Hrsg.), Massenkommunikationsforschung 1: Produktion, 2: Konsumtion, 1972/73; ders., Massenkultur und Spontaneität, 1974; J. Aufermann u. a. (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Bde. 1 und 2, 1973; D. Baacke (Hrsg.), Kritische Medientheorien, 1974; W. R. Langenbucher (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, 1974; K. Renckstorff, Massenmedien, Gesellschaft und sozialwiss. Massenkommunikationsforschung, in: Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1973/75, hrsg. vom Hans-Bredow-Institut, 1974, S. A 5 ff.

<sup>6</sup> E. W. Fuhr, Die Entwicklung des Kabelfernsehens und seine möglichen Auswirkungen auf Presse und Rundfunk, MP 1974, S. 195 ff.; W. Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, 1974; D. Stammler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, 1974; ders., Möglichkeiten und publizistische Bedeutung der Kabelkommunikation, RuF 1974, S. 298 ff.; ders., Gesellschaft im Kabelnetz, Ev. Komm. 8 (1975) S. 28 ff.

<sup>7</sup> Kl. Anfrage der Abg. Dr. Klein (Göttingen) . . . und der Fraktion der CDU/CSU betr. Kabelfernsehen, BT-Drucks. 7/3329 vom 5. März 1975; Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 7/3446 vom 2. April 1975, auch in: MP 1975, S. 167 ff., und in: KuR Nr. 24 vom 12. April 1975, S. I ff., dazu Klein, aaO Nr. 27 vom 23. April 1975, S. I ff.; mündl. Anfragen von Klein u. a. und Antworten des Bundesministers Gscheidle: BT 7. Wahlperiode 167. Sitzung vom 24. April 1975, Sten. Ber. S. 11676 ff., auch in: MP 1975, S. 216 f., und in: KuR Nr. 29/30 vom 1. Mai 1975, S. I ff. S. auch Anm. 11.

Im übrigen wird der Kampf um die Erstreckung des öffentlichen Rundfunkmonopols auf die neuen Medien gegenwärtig in einer Reihe von Kommissionen auf Regierungs- und Verwaltungs- sowie auf Verbandsebene vorbereitet. Vorausgegangen war u. a. eine Informationstagung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) anlässlich der Funkausstellung 1973 in Berlin, auf der Bestrebungen der Verlegerseite nach Zugang zur Breitbandkommunikation, besonders bei Einrichtung von lokalem Hörfunk und Fernsehen, und nach entsprechenden Einschränkungen bzw. Präzisierungen des unterverfassungsrechtlichen, den landesrechtlichen Monopolen zugrunde liegenden *Rundfunkbegriffs* im Vordergrund standen<sup>8</sup>. Inzwischen hat eine 1972 von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzte „Arbeitsgruppe zur Prüfung der Frage der Veranstaltung privater Rundfunksendungen und des Rundfunkbegriffs“ „Beschlussvorschläge“ ausgearbeitet, welche zur Zeit<sup>9</sup> Gegenstand weiterer Beratungen auf Länderebene sind<sup>10</sup>.

*Ehmke* – seinerzeit Bundesminister für Forschung und Technologie und für das Post- und Fernmeldewesen – hob besonders auf das Erfordernis gesellschaftspolitischer Zielprojektionen und Rahmenkonzepte ab. Im Februar 1974 berief er eine u. a. auf diesen Gesichtspunkt hin zusammengesetzte Sachverständigenkommission: die „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK). Sie soll der Bundesregierung bis Ende 1975 „Vorschläge für ein sozial wünschenswertes und wirtschaftlich realisierbares technisches Kommunikationssystem der Zukunft“ unterbreiten und „die technischen und finanziellen Bedingungen neuer Kommunikationsformen, insbesondere der Breitbandtechnik, wie auch die gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen“ prüfen<sup>11</sup>. – Die Verlegerseite sieht sich in der KtK unterrepräsentiert. Daraufhin

<sup>8</sup> Vgl. die Referate in: MP 1973, S. 407 ff., besonders *H. Ehmke*, Die Entwicklung der Nachrichtentechnologien – Möglichkeiten und Aufgaben, S. 433 ff.

<sup>9</sup> Juli 1975.

<sup>10</sup> Abgedruckt in: KuR Nr. 44 vom 29. Juni 1974, S. I ff. BDZV-Stellungnahmen dagegen: MP 1974, S. 513 ff., aaO 1975, S. 127. Die „Beschlussvorschläge“ knüpfen an die in § 1 I des Staatsvertrags über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Okt. 1968 (z. B. GVBl. Bayern 1969, S. 377) enthaltene und in Art. 1 des zweiten (z. Z. noch nicht in Kraft getretenen) Gebührenstaatsvertrags vom 5. Dez. 1974 (z. B. GVBl. Bayern 1975, S. 77) wiederkehrende Legaldefinition an: „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.“ Es wird auf gemeinsame Auslegungsgrundsätze betr. die Unterbegriffe „Allgemeinheit“, „Verbreitung“, „Darbietungen“ abgezielt. Im Hinblick auf neue Techniken und sonstige strittige Grenzfälle enthalten die Vorschläge einen Beispielskatalog dessen, was bei Berücksichtigung dieser Grundsätze als Veranstaltung von Rundfunk anzusehen sei. Über ein revidiertes Zwischenpapier: KuR Nr. 42 vom 26. Juni 1975, S. 7.

<sup>11</sup> Vgl. MP 1974, S. 89 ff., mit Mitgliederliste (kein Kirchenvertreter). Kurzinformation über den Arbeitsstand Ende 1974 aaO, S. 613 ff., über den Stand Mitte 1975 MP 1975, S. 329 ff.

Inzwischen haben sich die Angriffe des BDZV und der Bonner Opposition auf – zunächst abseits der KtK angestellte – Vorüberlegungen über einen prakt. Großversuch („*Demonstrationsprojekt Zweiweg-Kabelfernsehen Kassel*“) zugespitzt. Das zugrunde liegende, vorzeitig bekanntgewordene „Positionspapier“ in: KuR Nr. 42 vom 21. Juni 1975, S. I ff., und in: MP 1975, S. 273 ff.; dort S. 278 f. ablehnende BDZV-Stellungnahme. Dazu mündl. Anfragen u. a. des Abg. *Haase* (CDU/CSU) und Antworten des Parl. Staatssekretärs *Jung*: BT 7. Wp.

entstand als Gegengewicht auf Verbandsebene 1974 eine „Arbeitsgruppe technische Kommunikationssysteme der Presse“ (AtK-Presse). Sie hat kürzlich ein den Verlegerbestrebungen dienliches Rechtsgutachten über Kabelkommunikation und Rundfunkbegriff vorgelegt<sup>12</sup>. Schließlich hat Ende 1973 eine von der Deutschen Bundespost, den Ländern und den Rundfunkanstalten gebildete Kommission ihre Arbeit aufgenommen, welche auch ihrerseits Modellvorstellungen über die Verbreitung von Rundfunkprogrammen durch Kabelnetze entwickeln soll.

1. In alledem wird das Erfordernis einer *Gesamtkonzeption* sichtbar, welche sämtliche Massenmedien einbeziehen müßte. Es ist eine medien-theoretische und medienpolitische Gesamtkonzeption nötig. Sie bedürfte der verfassungsrechtlichen Fundierung und wäre in staatsvertragliche und einfachgesetzliche Reformschritte umzusetzen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der außerjuristische Sammelbegriff „Massenmedien“ eine verfassungsrechtliche Entsprechung hat, genauer und grundrechtsspezifisch: ob es in bzw. hinter den in Art. 5 I S. 2 GG aufgezählten Einzelfreiheiten eine einheitliche Freiheit der Massenmedien, kurz: eine *Medienfreiheit* gibt. Wissenswert wäre u. a., wer als *Subjekt* einer solchen einheitlichen Medienfreiheit in Betracht kommt. Das ist zum Teil schon für die einzelnen ausdrücklich genannten Freiheiten je für sich umstritten: für die Presse- und für die Filmfreiheit, mehr noch für die „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“. Kommt im letzteren Fall das Freiheitsrecht „dem Rundfunk“ als solchem zu, nach geltendem und praktiziertem einfachem Rundfunkrecht also als einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung<sup>13</sup>? Können daneben oder stattdessen einzelne Personen, welche der professionellen „Berichterstattung durch Rundfunk“ obliegen, zum Beispiel Rundfunkjournalisten, Grundrechtssubjekt sein? Oder auch dritte am Rundfunk interessierte Unternehmen, etwa Verlagshäuser oder Ölkonzerne oder aber nichtkommerziell orientierte gesellschaftliche Gebilde, nämlich „die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“, die nach Art. 111 a II S. 2 der Bayerischen Verfassung (BV)<sup>14</sup> „an der Kontrolle des Rundfunks . . . angemessen zu beteiligen“ sind?

180. Sitzung vom 18. Juni 1975, Sten. Ber. S. 12595 ff. Näher *M. W. Thomas*, Der Kasseler Kabelstreit, *Medium* 1975, Heft 7, S. 3 f.

<sup>12</sup> Abgedruckt in: *KuR* Nr. 23 vom 9. April 1975, S. I ff. S. auch *M. Forsthoff*, Grenzen des Rundfunkmonopols, *Archiv für Presserecht (AfP)* 1975, S. 739 ff.

<sup>13</sup> So z. B. Art. 1 I des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (BRG) i. d. F. der Bkm. vom 26. Sept. 1973 (GVBl. S. 563). (Sämtliche Rundfunkgesetze auf dem Stand von 1970 bei *W. Lehr/K. Berg*, *Rundfunk und Presse in Deutschland*, 1971.)

<sup>14</sup> Eingefügt durch Gesetz vom 19. Juli 1973 (GVBl. S. 389). Mit dieser

Vermöge ihrer „Beteiligung“ werden solche „Gruppen“ schwerlich zu Mitsubjekten jener Freiheit, die in Art. 111 a I S. 1 BV als „Freiheit des Rundfunks“ bezeichnet und als solche gewährleistet ist. Nach *dieser* Verfassungsbestimmung können solche „Gruppen“ andererseits auch nicht je für sich Subjekt einer Rundfunkfreiheit sein, ebensowenig wie sonstige Interessenten. Vielmehr ist durch die Bayerische Verfassung die geläufige *öffentlich-institutionelle Trägerqualifikation* des einfachen Rundfunkrechts festgeschrieben worden: Nur öffentlich-rechtliche Trägerschaft ist zulässig, die Trägerorganisation muß aber „Kontrollorgane“ haben, in welche die „weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“ selbstgewählte bzw. -berufene „Vertreter“ entsenden (Art. 111 a II S. 1, 3 und 4 BV).

Ob allerdings derartige landesrechtliche öffentliche Rundfunkmonopole mit dem GG vereinbar sind, ist umstritten<sup>15</sup>. Maßgeblich ist mit Vorrang Art. 5 I GG. Aus kirchlicher Perspektive wird dabei zunächst die Frage im Vordergrund stehen, mit wem man es hier überhaupt zu tun haben kann, d. h. die Frage nach den möglichen Subjekten der Rundfunkfreiheit. Der „mediale“ Charakter dieser Freiheit in ihrer vertrauten öffentlich-rechtlichen Façon prägt sich darin aus, daß die Subjekteigenschaft in eigenartiger Weise verteilt, gestreut, ja fast anonym erscheint. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ist auch nach Art. 5 I S. 2 grundrechtsfähig – so das BVerfG, ihm folgt zu Recht die herrschende Lehre<sup>16</sup>. Wird aller-

---

Änderung der Verfassung steht die BRG-Novelle vom 27. Juli 1973 (GVBl. S. 426) im Zusammenhang: Sie machte Gewichtsverschiebungen im Rundfunkrat, welche durch die vorausgegangene, heftig umstrittene BRG-Novelle vom 1. März 1972 (GVBl. S. 59) bewirkt worden waren, wieder rückgängig. Näher *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1973<sup>3</sup>, S. 133 ff.; *H. Flottau*, Der Kampf um Rundfunkfreiheit in Bayern, FuB 1973, S. 9 ff.; siehe auch *ders.*, Hörfunk und Fernsehen heute, 1972, S. 116 ff.

<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund von BVerfGE 12, 205 ff. und neuerdings BVerfGE 31, 314 ff. einerseits etwa *P. Lerche*, Rundfunkmonopol, 1970, S. 41 ff.; andererseits etwa *W. Rudolf*, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, 1971, S. 86 ff.; *W. Weber*, Rundfunkfreiheit – Rundfunkmonopol, in: FS Forsthoff, 1972, S. 467 ff.; *ders.*, Zur Diskussion über die Zulassung eines privaten Fernsehens, Der Staat 11 (1972) S. 82 ff.

*Webers* Beiträge sind im wesentl. identisch mit einem Rechtsgutachten, das *Weber* auf Ansuchen der Klägerin – einer „Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen GmbH“, der seit 1968 nur noch die zur Springer-Gruppe zählende Ullstein GmbH und die Graphische Gesellschaft Grunewald GmbH angehörten (*K. Berg*, Fernsehurteil und Rundfunkmonopol, in: *F. Hufen* [Hrsg.], Politik und Massenmedien, 1970, S. 73 [75]) – im Fall OVG Berlin, DVBl. 1969, 878 ff., und BVerwGE 39, 159 ff. erstattet hatte. Zu letzterem Urteil zuletzt *R. Scholz*, Private Rundfunkfreiheit und öffentl. Rundfunkvorbehalt, JuS 1974, 299 ff. m. w. N.

<sup>16</sup> Deutlich das Mehrwertsteuerurteil BVerfGE 31, 314 (322) und zuletzt das Lebachurteil BVerfGE 35, 202 (221 ff.), im übrigen *Scholz*, aaO, (Anm. 15), dessen Darlegungen zugleich die Aporien dieser Lehre im Hinblick auf die dritten

dings die Rundfunkfreiheit als ein bloßer verbreitungstechnischer „Unterfall“ der *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* (Art. 5 I S. 1 GG) angesehen, dann bleibt das Anstaltssubjekt für dritte, im Programm zu Wort kommende Subjekte der letzteren Freiheit gleichsam durchlässig. Die Grundrechtssubjektivität der öffentlich-rechtlichen Anstalt erscheint dann womöglich nur noch als ein medientechnisch und medienwirtschaftlich bedingtes Provisorium. Im Zeichen der aktuellen Privatrundfunkbestrebungen<sup>17</sup> könnte der „Integrationsrundfunk“ rückläufig werden und schließlich verschwinden, die Rundfunkfreiheit könnte als „selbständiges“ Grundrecht untergehen und unter die schlichten Meinungsfreiheiten zurückfallen. In den Streit der Privatisierungs- und sonstigen Nachfolgeprätendenten müßten sich dann wohl auch die Kirchen einmischen. Das würde für evangelische Rundfunkpolitik, wie sie von kirchlichen Medienpraktikern betrieben wird, eine Kehrtwendung bedeuten: Es würde ihren langjährigen, neuerdings wieder verstärkten Bemühungen um die Stärkung des Integrationsprinzips<sup>18</sup> zuwiderlaufen.

---

Subjekt-Prätendenten sichtbar werden lassen. Zu vergleichbaren Fragestellungen im Hinblick auf die Verfassungsgarantie der Pressefreiheit zuletzt P. Lerche, Verfassungsrechtl. Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, 1974, S. 15 ff. m. w. N.

<sup>17</sup> Die auf die neuen Medien gerichteten Privatisierungsbestrebungen setzen einstweilen hauptsächlich im parl. und vorparl. Raum an (Anm. 7 ff.). Ein älteres, dem Berliner Projekt (Anm. 15) ähnelndes *konventionelles* Privatrundfunkprojekt beschäftigt dagegen z. Z. das BVerfG; es könnte zum Anlaß einer Präzisierung oder aber Kursänderung der bisherigen Rechtspr. werden (s. auch unten S. 273 ff.):

Das Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (SRG) i. d. F. der Bekanntm. vom 1. August 1968 (ABl. S. 558) enthält in den §§ 38 ff./46 ff. Bestimmungen über private Veranstalter von Rundfunksendungen. (Zu dieser „Zündung an der Saar“ – so C. Haensel, UFITA 50 [1967] S. 502 [535] – statt aller K. Stern/H. Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, 1971.) Unter Berufung auf diese Bestimmungen führt eine „Freie Rundfunk AG in Gründung“, Saarbrücken, gegen die Regierung des Saarlandes einen Rechtsstreit wegen Erteilung einer Konzession. In erster Instanz ist die Klage erfolglos geblieben: VG Saarlouis, MP 1972, S. 421 ff. Das OVG Saarlouis als Berufungsinstanz hat das Verfahren ausgesetzt, um die Entscheidung des BVerfG über die Vereinbarkeit der einschl. Gesetzesbestimmungen mit dem GG einzuholen: Vorlagebeschl. DÖV 1974, 497 f. (nur Leits.), teilw. auch in KuR Nr. 38 vom 29. Mai 1974, S. I f., dazu F. W. Hymmen, S. 273 ff.):

<sup>18</sup> Vgl. die Ansprachen des Fernsehbeauftragten der EKD, R. Geisendörfer, auf den Tagungen in Hofgeismar und Arnoldshain, abgedruckt in: Rundfunk als machtfreier Raum, (Anm. 3), S. 9 ff., 143 f., und in: Wie geduldig ist Medienpapier?, (Anm. 3), S. 9 ff.; mit weiteren Stellungnahmen Geisendörfers wiederabgedruckt in: Freiheit des Rundfunks, (Anm. 3), S. 129 ff. Dort S. 151 ff. ferner die Jahresberichte 1972 und 1973 der ev. Vertreter in den Aufsichtsgremien von Hörfunk und Fernsehen. Der Bericht 1973 auch in epd Kirche und Fernsehen (KuF) Nr. 45 vom 8. Dez. 1973, S. I f. Dort S. III f. ein entspr. von der Hauptstelle der Kath. Fernseharbeit in Deutschland zusammengestellter Bericht. Der Jahresbericht 1974 und sein kath. Gegenstück in KuR Nr. 87 vom 18. Dez. 1974,

Praktikern wie *Geisendörfer* geht es zunächst um Positionsvergewisserung der kirchlichen Gremienmitglieder innerhalb einer „grauen Gruppe“, welche da und dort zwischen den parteipolitisch festgelegten Gremien-„Fraktionen“ ihr Dasein fristet und angesichts wachsender Polarisierung dahinschwindet, d. h. um die Abwehr von Gefahren, wie sie dem Integrationsrundfunk von *parteienstaatlicher* oder *parteien-gesellschaftlicher* Übermächtigung von innen heraus drohen. Daß auch von fortschreitender *Kommerzialisierung* eine Auszehrung des Integrationsprinzips befürchtet und daß auch diese Vermachtungs-Alternative gesehen wird, klingt gelegentlich an.

Mit letzterer Alternative setzen sich zumal Stellungnahmen aus dem *katholischen* Bereich auseinander. Ob es allerdings über das evangelisch-katholische *Abwehr*-Bündnis hinaus zu einer tieferen gemeinsamen Zielvergewisserung kommen kann, erscheint fraglich. Die evangelischen Medienpraktiker haben schon innerkirchlich um ihr Konzept vom „Vertretungscharakter“ ihrer Tätigkeit zu bangen – um so weniger Verständnis wird dieses „Überschuß“-Konzept<sup>19</sup> innerhalb der heutigen katholischen Amtskirche finden können<sup>20</sup>. Unter diesen Umständen wohnt auch der gemeinsamen Defensive etwas Provisorisches inne. Schon die Loccumer gemeinsame Rede von den Kirchen als „geistigen Ordnungskräften“<sup>21</sup> war geeignet, ein *medienspezifisches*, beim Rundfunkauftrag ansetzendes kirchliches Verständnis des Integrationsprinzips zu blockieren. So kommt es jetzt darauf an, „Holzwege nicht abermals zu gehen“<sup>22</sup>.

2. Zu den „in Betracht kommenden bedeutsamen . . . Gruppen“ rechnet das bayerische Rundfunkgesetz u. a. die katholische und die evangelische Kirche sowie die israelitische Kultusgemeinde: Es bedenkt sie mit je einem Sitz im Rundfunkrat (Art. 6 III Nr. 4 BRG)<sup>23</sup>. Dabei wird einerseits von „Vertretern“ gesprochen, durch die die „Gruppen“ zu beteiligen seien (Art. 6 II S. 1 und 3 BRG = Art. 111 a II S. 2 und 4 BV). Andererseits „vertritt“ der Rundfunkrat „die Interessen der Allgemeinheit“ auf dem Gebiet des Rundfunks, und die „Gruppen“-„Vertreter“ sind verpflichtet, „sich in ihrer Tätigkeit für die Gesamtinteressen des Rundfunks und der Rundfunkhörer einzusetzen“; sie sind „an Aufträge nicht gebunden“ (Art. 6 I S. 1, 3 und 4 BRG)<sup>24</sup>.

S. 1 ff., dazu F. W. Hymmen, KuR Nr. 85 vom 11. Dez. 1974, S. 1 ff. Jüngst wieder *Geisendörfer*, Medienpolitik als Aufgabe der Kirche, KuR Nr. 3 vom 18. Jan. 1975, S. 1 ff.

<sup>19</sup> *Geisendörfer*, Medienpolitik, (Anm. 18).

<sup>20</sup> Näher sogleich S. 268 f., s. auch S. 273 ff.

<sup>21</sup> Freiheit des Rundfunks, (Anm. 3), S. 128.

<sup>22</sup> Vgl. N. Schneider, in: Freiheit des Rundfunks, (Anm. 3), S. 9.

<sup>23</sup> Ferner gehören dem Rundfunkrat an „fünf Frauen, von denen je eine . . . von den katholischen und evangelischen kirchlichen Frauenorganisationen . . . zu benennen ist“ (Art. 6 III Nr. 8 BRG).

Allg. Überblick über anderweitige Regelungen kirchl. Gremienbeteiligung: P. von Tiling, ZevKR 14 (1968/69) S. 238 (260). Die Rechtsquellen neben *Lehr/Berg*, aaO, (Anm. 13), auszugsweise – z. T. veraltet – auch in: Medium 1966, S. 227 ff., und in: H. Breit/W. Höhne (Hrsg.), Die provozierte Kirche, 1968, S. 271 ff.

<sup>24</sup> Mit ihren direkten (nicht parl. vermittelten) „Gruppen“-Anknüpfungen

Neben dieser *organisationsrechtlichen* Querverbindung schlägt sich kirchliches Medieninteresse noch in einer *programmrechtlichen* Sonderbestimmung nieder: „Den Vertretern der anerkannten Religionsgemeinschaften sind auf ihren Wunsch angemessene Sendezeiten einzuräumen“ (Art. 4 II Nr. 3 S. 1 BRG). Im übrigen findet kirchliches Medieninteresse in gewisser Weise in den allgemein gehaltenen Aufgabennormen und Programmgrundsätzen Berücksichtigung, beginnend mit Art. 111 a I S. 2 und 3 BV: „Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei.“ Neben einer Toleranzklausel – „Der Rundfunk hat . . . religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu achten“ (aaO S. 4)<sup>24a</sup> – sind in Bayern auch die

---

gehört die Rundfunkverfassung bayer. Zuschnitts dem „*pluralistischen*“ (K. P. Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, 1967, S. 24 ff.) oder „*ständisch-korporativen*“ (Ch. Starck, Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, ZRP 1970, 217 [218]) Typ an. Zur Entstehungsgeschichte des BRG – die von Besorgnissen wegen möglicher „*interessenmäßiger Aufspaltung*“ des Programms bestimmt ist – B. Rasack, Parteieneinfluß und Rundfunkaufsicht, RuF 1974, S. 53 ff. Näher zur Typologie und zu Varianten der Organausstattung und des internen Kompetenzgefüges der Anstalten Jank, passim. Zu Mängeln und Reformfragen etwa Starck, aaO, auch in: Langenbucher, Zur Theorie der politischen Kommunikation, S. 273 ff.; ders., Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973; ders., Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit, in: Herrschaft und Kritik, hrsg. vom *Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik* (GEP) (Medium Dokumentation, Bd. 5), 1974, S. 15 ff.; W. R. Langenbucher, Rundfunkkontrolle und gesellschaftl. Relevanz, aaO, S. 78 ff.; K. Sontheimer, Zum Problem der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks und seiner Organisation, aaO, S. 48 ff. Stellungnahme des Hauptausschusses Hörfunk/Fernsehen im GEP aaO, S. 9 ff. Vorstadien dieser Initiative waren die Referate und Disk. in Hofgeismar und Arnoldshain; grundlegend besonders M. Jenke, Gruppen und Programme, in: Rundfunk als machtfreier Raum, (Anm. 3), S. 69 ff.

Zumal die Arbeiten Starcks zielen auf eine verstärkte Berücksichtigung ständisch-korporativer Komponenten (u. a. auf kirchl. Direktbeteiligung) auch im Rahmen des bisher eher „*staatlich-politischen*“ (Jank, S. 32 ff.) Organisationstyps ab, vor allem bei NDR und WDR. Im Zusammenhang parallellaufender kath.-kirchl. Revisionsbestrebungen entstand das Rechtsgutachten von W. A. Kewenig, Zur Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kollegialorgane des Norddeutschen Rundfunks, 1974. Skeptisch zuletzt G. Leibholz, Bundesverfassungsgericht und Rundfunkfreiheit, in: FS Geiger, 1974, S. 9 (15 ff.). Leibholz folgt auch hier seiner allg. Doktrin vom Parteienstaat und scheint die Parteienherrschaft über den Rundfunk für grundsätzlich legitim zu halten; jedenfalls schlage sie de facto überall durch, auch wenn der Anteil der als „Vertreter“ von Staatsorganen entsandten Parteien-Exponenten verringert und wenn die Auswahlbefugnis der Parlamente hinsichtl. der übrigen Gremienmitglieder beseitigt werde.

<sup>24a</sup> Nach Art. 4 II Nr. 11 BRG (und ähnlichen Bestimmungen anderweitiger Rundfunkgesetze) sind „Sendungen verboten, die . . . das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen“. Gerade wenn auf das „*Gefühl*“ abgestellt wird, können solche Klauseln, wo sie isoliert ausgelegt werden, zu Instrumenten einer umfassenden zensurierenden Programmbeeinflussung werden, wie sie z. B. auf dem Boden



programmrechtlichen Signalwörter des ersten Fernsehurteils des BVerfG<sup>25</sup> zu Verfassungsbegriffen gemacht worden: „Meinungsfreiheit, Sachlichkeit, gegenseitige Achtung ... sowie die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sind zu gewährleisten“ (aaO S. 6).

Durch solches Programmrecht wird der Rundfunk als ein *weltliches* öffentliches Massenmedium ausgewiesen. Dabei werden Vorkehrungen getroffen, um ein einheitlich-„parteiisches“ Engagement des Gesamtprogramms auszuschließen. Das gilt auch für „parteiische“ Gesamtstandpunkte in Glaubens- bzw. „Weltanschauungs“-Fragen, zum Beispiel für „laizistische“ Gesamtorientierungen. Der Rundfunk soll einem *publizistischen* Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet sein, in welchem im Rahmen der allgemeinen Programmgrundsätze auch kirchliches Medieninteresse Platz haben kann.

Das gilt auch außerhalb Bayerns, ohne daß es dafür entscheidend darauf ankäme, ob und inwieweit Sondergarantien kirchlicher Programmbeteiligung wie die des Art. 4 II Nr. 3 S. 1 BRG vorhanden sind. Das einfache Rundfunkrecht ist, was solche Sondergarantien betrifft, uneinheitlich<sup>26</sup>.

Einer ersten, älteren Rechtsschicht gehören neben dem BRG noch an § 2 III Nr. 5 S. 1 des bremischen Rundfunkgesetzes<sup>27</sup>: „Den anerkannten Religionsgemeinschaften ... ist bei strittigen Fragen von öffentlicher Bedeutung auf Wunsch ... eine angemessene Sendezeit zuzuerkennen“; § 2 IV Nr. 1 der Satzung für den Süddeutschen Rundfunk<sup>28</sup>: Der SDR hat „den Vertretern der hauptsächlichsten religiösen Bekenntnisse, die den Wunsch äußern, gehört zu werden, eine angemessene Sendezeit einzuräumen“; § 6 I des Staatsvertrags über den Südwest-

---

älterer kath.-kirchl. Rundfunkpolitik mitunter angestrebt worden ist. Über „die negativ wirkende Seite“ eines derartigen „Mitsorgerechts“ unten S. 268 (*Ridder*). Dazu *S. Wunschel*, Rundfunk und Fernsehen zwischen Staat und Kirche, Jur. Diss. Regensburg 1971, S. 29 Anm. 33.

<sup>25</sup> BVerfGE 12, 205 (263); bestätigt in BVerfGE 31, 314 (326). Zum Ausgewogenheitsbegriff *M. Jenke*, Medium 1972, Heft 7, S. 3 ff.; *W. B. Lerg*, KuF Nr. 33 vom 26. Aug. 1972, S. 1 ff.; *M. Schmid-Ospach*, Medium 1973, Heft 12, S. 4 ff.; *U. Magnus*, KuR Nr. 35 vom 24. Mai 1975, S. 2 ff. Zu einer jüngst hervorgetretenen Begriffsvariante, der der „*personellen*“ Ausgewogenheit, *P. C. Hall*, KuR Nr. 25 vom 16. April 1965, S. 1 ff.

<sup>26</sup> Allg. Überblick: *von Tiling*, aaO, (Anm. 23), S. 261; näher *R. Geisendörfer*, Evang. Fernseharbeit – Eine Information über Möglichkeiten und Grenzen, in: *Breit/Höhne*, aaO, (Anm. 23), S. 167 (173 ff.); *Wunschel*, aaO, (Anm. 24 a), S. 14 ff., dort S. 8 ff. Nachw. der sonstigen bisherigen Diskussion. Dieses bisher stark vernachlässigte Thema ist durch die Arbeit *Wunschels* endlich gründlich erschlossen worden. Auf *W.s* Thesen werde ich an anderer Stelle genauer eingehen.

<sup>27</sup> Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ (RBG) vom 22. Nov. 1948 (GBl. S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Febr. 1975 (GBl. S. 97).

<sup>28</sup> Satzung für den „Süddeutschen Rundfunk“ in Stuttgart vom 21. Nov. 1950 (RegBl. Württ.-Bad. 1951, S. 1), geändert durch Gesetz vom 2. Aug. 1951 (aaO, S. 63).

funk<sup>29</sup>: „... den Kirchen und staatlich anerkannten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ... ist Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen in zweckentsprechenden Sendezeiten ... angemessen zu vertreten.“

Später bestimmte dann zunächst das Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts<sup>30</sup> (betr. Deutsche Welle und Deutschlandfunk) in § 27 III S. 1: „Den Kirchen und den anderen über das ganze Bundesgebiet verbreiteten Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sind auf Wunsch angemessene Sendezeiten für die Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten sowie sonstiger religiöser Sendungen, auch solcher über Fragen ihrer öffentlichen Verantwortung, zu gewähren.“ Gleichlautend daraufhin § 6 III S. 1 des ZDF-Staatsvertrags<sup>31</sup>. Für „Inhalt und Gestaltung der Sendungen“ statuieren § 29 S. 1 DLFG und § 8 S. 1 ZDFV eine „besondere Verantwortung“ der Sendezeit-Destinatäre, deren Verhältnis zur Gesamtverantwortung des Intendanten (§ 13 II S. 1 DLFG, § 22 I ZDFV) undeutlich bleibt. Zu diesen Bestimmungen wurde zwischen den Kirchen und dem ZDF am 9. Oktober 1962 eine Vereinbarung getroffen, wonach die fraglichen Sendungen „Bestandteil des Gesamtprogramms“ sein und sich aller Sendeformen bedienen können sollen. Die Vereinbarung geht davon aus, daß § 8 S. 1 i. V. m. § 6 III ZDFV den Intendanten nicht von seiner Verantwortung nach § 22 I ZDFV entbindet. Vorbehalten werden „die Grundsätze der Verfassung“, ferner u. a. „das Recht, Sendungen, die nach der Qualität – technischer und künstlerischer Art – nicht verantwortet werden können, zu verhindern“<sup>32</sup>.

Bestimmungen wie die des § 6 III S. 1 ZDFV legen es nahe, verschiedene *Sendungstypen* zu unterscheiden. Im Bereich evangelischer Rundfunkarbeit sind drei Typen unterschieden worden: erstens Information über Vorgänge in Kirche

<sup>29</sup> Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27. Aug. 1951 (z. B. GVBl. Rhld.-Pf. 1952, S. 71), geändert durch Vertrag vom 16. März 1959 (z. B. GVBl. Rhld.-Pf. S. 101).

<sup>30</sup> Gesetz ... (DLFG) vom 29. Nov. 1960 (BGBl. I S. 862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. März 1974 (BGBl. I S. 469).

<sup>31</sup> Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ (ZDFV) vom 6. Juni 1961 (z. B. GVBl. Bayern S. 111).

<sup>32</sup> Nach E. W. Fuhr u. a., ZDF-Staatsvertrag, 1972, § 8, Anm. 2. Dazu kirchlicherseits Geisendörfer, *Evang. Fernseharbeit*, (Anm. 26), S. 173 ff.: Damit hätten die Kirchen auf weitergehende Möglichkeiten (kirchl. Eigenproduktionen, in eigens dafür festgelegten Zeiten zu senden), die sich aus dem ZDFV ergäben, verzichtet. Dort auch Angaben über ein entspr. Protokoll vom 12. Sept. 1961 betr. das *Erste Programm* und über die praktische Handhabung einschl. ihrer institutionellen Abstützung. (Neuere org. Daten zur evang. Rundfunk- und Fernseharbeit in: Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1973/75, S. B 50 ff.) Nach Geisendörfer – 1968 – ergeben sich in der Praxis keinerlei Schwierigkeiten, denn es stehe nach allen Rundfunkgesetzen fest, daß der Intendant die letzte Programmverantwortung trage; angesichts funktionierender enger Zusammenarbeit von kirchl. Beauftragten und Rundfunk habe keine Seite ein Interesse daran gehabt, „diese diffizilen Fragen ... neu und genauer zu formulieren“. Vgl. auch W. Hess, *Im Schnittpunkt der Koordinaten*, Medium 1964, S. 3 ff. Näher zur ZDF-Praxis F. Thumser, *Zum evang. Programm im Zweiten Dt. Fernsehen*, in: *Breit/Höhne*, aaO, (Anm. 23), S. 201 ff. Zur Praxis beim Bayer. Rundfunk W. Schrickler, *Kirchl. Sendungen im Hörfunk*, aaO, S. 185 ff. Ferner B. Klaus, *Massenmedien im Dienst der Kirche*, 1969, S. 148 ff., 162 ff., 196 ff.; H. Michel, *Die Funk- und Fernsehbeauftragten*, Medium 1970, S. 186 ff.

und Theologie, Religion und Gesellschaft, zweitens „feature“-artige Reflexionen, drittens Verkündigungssendungen (Andachten, Morgenfeiern, Gottesdienste, „Wort zum Sonntag“)<sup>33</sup>. Nach Dirks wird von den Anstalten für letzteren Typ die „Prävalenz der ungehinderten Verkündigung der Kirchen“ akzeptiert, nicht aber hinsichtlich der anderen Typen<sup>34</sup>. Unter diesem Blickwinkel bietet sich nicht eine Drei-, sondern eine Zweiteilung als möglicherweise rechtserheblich an: die Unterscheidung „instrumentaler“ und „medialer“ Programmteile<sup>35</sup>. Jedenfalls bei den „medialen“ Sendungen bzw. Sendungskomponenten handelt es sich um eine „eigenständige“ Ausprägung „christlicher Rundfunkarbeit“ – so Geisendörfer<sup>36</sup> –, welche etwas mit dem älteren *schulischen* „Eigenständigkeits“-Gedanken<sup>37</sup> zu tun haben könnte. Diese „Eigenständigkeit“ wäre (medien-)didaktisch zu begründen – was die religiöse Dimension nicht notwendig ausschließt, es bedarf aber paralleler theologisch-publizistischer Neuansätze.

Solche Neuansätze sind denn auch seit einigen Jahren in der Entstehung begriffen<sup>38</sup>. Ungeachtet mancher Vagheiten scheint sich hier ein Umdenken abzu-

<sup>33</sup> Vgl. Kirchenfunk 1970/72, hrsg. von der *Evang. Konferenz für Kommunikation*, o. J., S. 7. Eine erste publizistikwiss. substantiierte Untersuchung liegt vor hins. des „Worts zum Sonntag“: H. Albrecht, *Kirche im Fernsehen*, 1974.

<sup>34</sup> W. Dirks, in: *ders./W. Post*, *Kirche und Öffentlichkeit*, 1970, S. 48. In ähnlichem Sinn K. v. Bismarck, Art. „Rundfunk und Fernsehen“, in: *EvStL*, 1966<sup>1</sup>, Sp. 1886 (1887 f.).

<sup>35</sup> Vgl. Wunschel, aaO, (Anm. 24<sup>a</sup>), S. 141: Die Bestimmungen, die den Religionsgemeinschaften Sendezeiten einräumen, gäben ihnen das Recht, „für Sendungen des Kultus und Bekenntnisses die Medien Rundfunk und Fernsehen instrumental zu benutzen“. Für *andere* Sendungskategorien wiesen diese Vorschriften nur auf die Verpflichtung der Anstalten hin, die Religionsgemeinschaften „im Rahmen und unter den Bedingungen des Integrationssystems am medialen Programm zu beteiligen“. Wunschel hat hiermit zugleich die *Grundrechts*-Alternative Art. 4 I/Art. 5 I GG im Auge. Unten wird allerdings darzulegen sein, daß die Handhabung dieser Alternativen im Sinn eines *Innen-Außen-Schemas* ohne Übergangswerte und Zwischentöne den Rundfunkauftrag verfehlen würde: „Medialität“ – als eher *modale* Kategorie – muß in abgestufter, mehr oder weniger intensiver und sinnfälliger Weise im Programm *allgegenwärtig* sein; was keineswegs *inhaltliche* Ausschließlichkeit bedeutet, „Medialität“ ist auch mit der Sache der Kirchen zusammenzubringen. Instrumentalität dagegen verträgt sich mit dem Rundfunkauftrag nur dann, wenn sie in kleinen und kleinsten Einheiten auftritt (und ggf. im Rahmen des Gesamtprogramms durch anderweitige Programmelemente ausbalanciert und wettgemacht wird). Sie scheint im übrigen auch als Grundkategorie *kirchl.*, jedenfalls *protestantisch-kirchl.* Publizistik untauglich, siehe sogleich.

<sup>36</sup> *Evang. Fernseharbeit*, (Anm. 26), S. 170.

<sup>37</sup> Vgl. M. Stock, Über die „Eigenständigkeit“ der öffentl. Schule in der Sicht heutiger protestantischer Schulpolitik, in: *Theologie und Unterricht*. FS H. Stock, 1969, S. 101 ff.; ausf. *ders.*, *Pädagogische Freiheit und polit. Auftrag der Schule*, 1971, S. 105 ff.

<sup>38</sup> Vgl. nur die bei Breit/Höhne, aaO, (Anm. 23), dokumentierten Referate und Stellungnahmen im Rahmen eines Pullacher VELKD-Seminars zum Thema *Kirche und Publizistik*, etwa W. Höhne, *Massenkommunikation – Herausforderung an die Gemeinde*, S. 241 ff.; S. v. Kortzfleisch, *Publizität des Evangeliums*, S. 111 ff. (vorher *ders.*, *Verkündigung und „öffentliche Meinungsbildung“*, 1960; jüngst *ders.*, Für eine kommunikative Kirche, *LuthMH* 13 [1974] S. 554 ff.); H.-R. Müller-Schwefe, *Gibt es eine Theologie der Massenmedien?*, S. 143 ff.; H. J. Schultz, *Information als Verkündigung?*, S. 91 ff. (vorher *ders.*, *Weltlich von*

zeichnen, wie es etwa in der These *Stolls* zum Ausdruck kommt: „Evangelische publizistische Leistung ist nur in journalistischer Freiheit möglich, deshalb ist jede beamtete, kirchenamtliche, kirchenoffizielle Publizistik abzulehnen. Maßstab evangelischer Publizistik ist ihr Dienstauftrag in der Loyalität und Verantwortung gegenüber dem Auftrag des Evangeliums.“<sup>39</sup> Für die rundfunkrechtliche Umsetzung solcher Erwägungen wäre bei den allgemeinen Programmgrundsätzen anzuknüpfen, die das Umfeld der zitierten Sendezeitbestimmungen bilden<sup>40</sup>. Sie prägen auch jene Rundfunkgesetze, in denen *keine* derartigen Sondergarantien enthalten sind. Hier wie dort könnten sie zur Grundlage eines säkular-„offenen“, im Ergebnis bundeseinheitlichen Regelungsstandards werden.

Allerdings ist dieser – im Keim auch schon in der Gründerzeit nach 1945 zu beobachtende – Ansatz bereits in den fünfziger und sechziger Jahren auf mancherlei innerkirchliche Hemmungen und Gegenkräfte gestoßen<sup>41</sup>. Die *Loccummer Formel* vom „*Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und ihrer Eigenständigkeit*“ war auch in rundfunkpolitischer und rundfunkrechtlicher Anwendung von vornherein mehrdeutig. Sie ließ auch Raum für ein mehr nach innen gewendetes oder einseitig-institutionell überhöhtes aliud-Denken<sup>42</sup>. Sie schloß auch ein mit Vorrang auf Arrondierung bloßer Besitzstände gerichtetes, mit dem Prinzip *publizistischer* „Eigenständigkeit“ unvereinbares kirchliches „Eigenständigkeits“-Prinzip nicht eindeutig aus<sup>43</sup>. Diese Ambivalenz war schon auf der erwähnten gemeinsamen *Loccummer Rundfunktagung* zum Ausdruck gekommen<sup>44</sup>. 1965 zeitigte sie staatskirchenvertragliche Absicherungen kirchlichen Programminteresses: „Das Land wird bei den Rundfunkanstalten, an denen es beteiligt ist, darauf

---

Gott reden, 1963; s. auch *ders.*, *Tatsachen und Probleme der kirchl. Rundfunkarbeit*, 1964). Vorausgegangen war vor allem die Arbeit von *H.-E. Bahr*, *Verkündigung als Information*, 1968. Instruktiver Überblick (aus kath. Sicht): *G. Deussen*, *Die Diskussion um eine „Theologie der Massenmedien“*, *Communicatio Socialis (ComSoc.)* 1970, S. 209 ff. Zuletzt *T. Stählin*, *Öffentlichkeitsarbeit der Kirche und Massenmedien*, *ComSoc.* 1974, S. 101 ff.

<sup>39</sup> In *Breit/Höhne*, aaO, (Anm. 23), S. 261 (263). S. auch *Schricker*, aaO, S. 198 f.; *H. J. Schultz*, Art. „Rundfunk 3.“, in: *RGG*<sup>3</sup>, Bd. V, Sp. 1218 (1219).

<sup>40</sup> Beispiel: unten Anm. 103.

<sup>41</sup> Vgl. *Geisendörfer*, *Evang. Fernseharbeit*, (Anm. 26), S. 167 ff. Näher *K. W. Bühler*, *Die Kirchen und die Massenmedien*, 1968, S. 70 ff., 77 ff.

Die kirchl. Seite wurde auch aus Kreisen kirchl. Publizistik gelegentlich angemahnt, „nicht preiszugeben, was ihr gehört“ – so *F. W. Hymmen*, *Kirchl. Sendezeiten mit einklagbarem Anspruch*, *Evang. Welt* 9 (1966) S. 734 (735), der von einer bundeseinheitlichen, maßgeblich durch den *Loccummer Vertrag* ausgelösten Veränderung zugunsten kirchl. Rechtsansprüche spricht. Ähnlich – hinsichtlich der Verkündigungssendungen für kirchl. Alleinentscheidungsrechte – *ders.*, *Der Rechtsanspruch der Kirche auf Sendezeit – und die Frage, wer die Verantwortung für deren Inhalt trägt*, *Medium* 1967, S. 42 ff. (gegen *F. Brühl*, *Der Beitrag der Kirche im Hörfunkprogramm*, *Medium* 1966, S. 279 ff.; *Schlußwort von Brühl*: *Medium* 1967, S. 109 ff.). Dazu *Wunschel*, aaO, (Anm. 24<sup>a</sup>), S. 61 f.

<sup>42</sup> Vgl. *W. Conrad*, *Der Öffentlichkeitsauftrag der Kirche*, 1964 (zum Rundfunkwesen S. 111 ff.). Anders zuletzt *K. Schlaich*, *Der Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen*, in: *HdbStKirchR*, Bd. II, 1975, S. 231 ff. m. w. N.

<sup>43</sup> Dazu allg. *W. Huber*, *Kirche und Öffentlichkeit*, 1973, S. 122 ff.

<sup>44</sup> Vgl. oben bei Anm. 21. Die „*Loccummer Leitsätze*“ – *Freiheit des Rundfunks*, (Anm. 3), S. 128 – tragen „unverkennbar katholische Züge“, so *Bühler*, aaO, (Anm. 41), S. 84.

bedacht bleiben, daß die Satzungen Bestimmungen enthalten, nach denen . . . der katholischen Kirche angemessene Sendezeiten eingeräumt werden und ihr eine angemessene Vertretung ihrer Interessen an den Fragen des Programms ermöglicht wird“, Art. 10 Niedersächsisches Konkordat<sup>45</sup>. Die evangelische Seite zog mit Art. 2 Ergänzungsvertrag zum Loccumer Vertrag gleich<sup>46</sup>, nur daß danach Sendezeiten nicht „der . . . Kirche“, sondern „für evangelische kirchliche Sendungen“ eingeräumt werden sollen<sup>47</sup>.

Staat und Rundfunk hatten hierbei noch jenes *katholisch*-kirchliche Selbstverständnis in Rechnung zu stellen, das die Fuldaer Bischofskonferenz 1955 verlautbaren ließ: „Die in der Bundesrepublik anerkannten Bildungs- und Ordnungsmächte müssen auch im Rundfunk und Fernsehen anerkannt werden. An sich hat die Kirche das Recht, selbst einen Sender unter den sonst üblichen Lizenzbedingungen zu errichten. Wenn sie es nach reiflicher Überlegung vorerst unterläßt, dann hat der Staat doppelte Pflicht, der Kirche bei den Rundfunkanstalten die ihr zukommenden Rechte einzuräumen.“<sup>48</sup> *Ridder* untermauerte die kirchlichen Forderungen, indem er „im Sinne des umfassenden, staatlich anerkannten Öffentlichkeitsanspruchs“ der Kirchen, d. h. mit nicht nur allgemeinpluralismusrechtlicher, an die verbandsbezogenen Programmgrundsätze anknüpfender Begründung, ein zwingendes verfassungsrechtliches Gebot annahm, wonach die Kirchen beanspruchen könnten, „daß ihre Mitarbeit sich auf das *ganze* Rundfunkprogramm erstreckt, mindestens soweit es sich um die negativ wirkende Seite der Ausübung ihres Mitsorgerechts handelt; im Rahmen der positiv wirkenden Seite der Ausübung dieses Rechts müssen sie in eigenen verantwortlichen Sendungen hinreichend Gelegenheit erhalten, zu den Lebensfragen des Volkes von ihrem Standpunkt aus Stellung zu nehmen“. Ferner müßten den Kirchen auf Wunsch „wirklich angemessene Sendezeiten“ für die Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten und für die Verbreitung kirchlicher Nachrichten gewährt werden<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Konkordat zwischen dem Hl. Stuhle und dem Lande Niedersachsen vom 28. Feb. 1965 (GVBl. S. 191). Nach Nr. 12 des Abschließenden Sitzungsprotokolls vom 26. Feb. 1965 (NdsMBl. 1966, S. 1099) ist das „Anliegen von Art. 10“ im wesentl. das einer *status-quo-Garantie* im Hinblick auf NDR und ZDF, nach *E. G. Mahrenholz*, ZevKR 12 (1966/67) S. 217 (259) einschließl. des rein säkularen Charakters des NDR-„Kirchenfunks“. Näher *Wunschel*, aaO, (Anm. 24<sup>a</sup>), S. 247 ff.

<sup>46</sup> Ergänzungsvertrag . . . vom 4. März 1965 (GVBl. 1966, S. 4). Moderierend auch hier Nr. 2 des Abschließenden Protokolls vom 4. März 1965 (NdsMBl. 1966, S. 1100).

<sup>47</sup> Nach *Mahrenholz*, aaO, (Anm. 45), S. 262, sollte mit diesem Formulierungsunterschied einerseits auch die Beteiligung evang. Freikirchen vorbehalten werden, andererseits war eine ausdrückliche Bestätigung der Programmverantwortung des Intendanten auch für die „kirchl. Sendungen“ bezweckt. Zögernd insoweit *Wunschel*, aaO, (Anm. 24<sup>a</sup>), S. 251.

<sup>48</sup> Herder-Korrespondenz 10 (1955/56) S. 3 f. Auch abgedruckt in: *K. Becker/K. A. Siegel* (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im Blick der Kirche, 1957, S. 340 ff., und in: *H. Ridder*, Kirche, Staat, Rundfunk (2. Beiheft zu *Becker/Siegel*), 1958, S. 58 ff.

<sup>49</sup> Kirche, Staat, Rundfunk, (Anm. 48), S. 53 ff.

Einblick in Verfahrensweisen und Organisation zeitgenössischer kath. Medienarbeit gewähren die Beiträge von *K. Becker*, Die Aufgaben der Katholischen Rundfunkarbeit in Deutschland, in: *Becker/Siegel*, aaO, (Anm. 48), S. 13 ff.; *K. A. Siegel*, Das Anliegen der Katholischen Fernseharbeit in Deutschland, aaO,

Inwieweit im katholisch-publizistischen Bereich seither Veränderungen eingetreten sind und Bestand gehabt haben, kann hier nicht näher erörtert werden. Einerseits gab und gibt es dort „aggiornamento“-Bestrebungen<sup>50</sup>. Andererseits haben z. B. die Vorgänge, die zur Einstellung der Zeitschrift „Publik“ führten<sup>51</sup>, Indizcharakter für ein Fortbestehen struktureller Restriktionen, und zwar von Restriktionen nahezu vorkonziliaren Härtegrads.

Die jüngste Entwicklung scheint auch im evangelischen Bereich von einer wachsenden gesellschaftspolitischen Aufgeklärtheit oder aber Aufgeladenheit oder resignativen Schwäche des theologisch-publizistischen „Eigenständigkeits“-Gedankens einerseits, von einiger innerkirchlicher Unsicherheit und Gespaltenheit andererseits gekennzeichnet<sup>52</sup>. Mit der Entstehung einer publizistisch-„politischen Theologie“ mag auch der Umstand zusammenhängen, daß die Unabhängigkeit früherer „Kirchenfunk“-Redaktionen von kirchlich-konfessionellen Bindungen neuerdings gern durch Umbenennungen betont wird: „Religion und Gesellschaft“ (NDR), „Religion/Theologie/Kirche“ (WDR), „Kirche und Gesellschaft“ (SDR)<sup>53</sup>. Solche Ablösungsvorgänge brauchen nicht auf einen Bruch

S. 183 ff. (Neuere Organisationsdaten: Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1973/75, S. B 54 ff.). Harmonisierend von der Rundfunkseite aus W. Sandfuchs, Mittler zwischen Kirche und Rundfunk, in: Becker/Siegel, S. 79 ff. („Die Auswahl der geistlichen Sprecher, die Thematik, der Inhalt der Ansprachen bei den kircheneigenen Sendungen“ liegen „ausschließlich in der Verantwortung der Kirchen“, S. 82). Vgl. den rigiden theologisch-kirchl. Führungsanspruch bei E. Biser, Radio-Theologie, Medium 1968, S. 101 ff.; dazu Geisen-dörfer, Evang. Fernseharbeit, (Anm. 26), S. 169; ausf. Bühler, aaO, (Anm. 41), S. 16 ff.

<sup>50</sup> Zuerst W. Dirks, Gibt es einen christlichen Rundfunk?, in: ders., Geschäftsführung ohne Auftrag, 1967, S. 110 ff.; J. B. Metz, Verkündigung und Gesellschaft. Zur Theologie der religiösen Information, in: Dynamik der Kommunikation (8. Beiheft zu Becker/Siegel, [Anm. 48]), 1968, S. 9 ff. Aus ZDF-Perspektive E. M. Lorey, Mechanismen religiöser Information, 1970. Dazu Deussen, ComSoc. 1970, S. 209 ff. Umfassender dann ders., Ethik der Massenkommunikation bei Papst Paul VI., 1973; ders., Kirche zwischen Öffentlichkeit und Ghetto, ComSoc. 1974, S. 127 ff. Ferner A. Th. Bauer, Dogma, Hierarchie und Kommunikation, aaO, S. 281 ff.; H. Maier-Ehrke, Die kritische Öffentlichkeit des Kirchenfunks, aaO, S. 1 ff. S. auch F.-J. Eilers u. a. (Hrsg.), Kirche und Publizistik. Dreizehn Kommentare zur Pastoralinstruktion „Communio et Progressio“ (Beihefte zu ComSoc., Heft 1), 1972.

<sup>51</sup> Vgl. die redakt. Erklärung „Publik ist tot“ in der letzten Nummer vom 19. Nov. 1971. Dazu M. Schmolke, „Publiks“ Ende: Schwächen unserer pluralistischen Kommunikationsverfassung, ComSoc. 1972, S. 327 ff.; W. Greve/J. Hoeren, Dokumentationen, Untersuchungen und Gutachten zur Einstellung von „Publik“, ComSoc. 1973, S. 57 ff., 152 ff. (über ad hoc-Arbeiten von K. Forster, M. Schmolke, H. Wagner); M. Schmolke (Hrsg.), „Publik“ – Episode oder Lehrstück? (Beihefte zu ComSoc., Heft 3), 1974. Zur Vorgeschichte ders., Die schlechte Presse. Katholiken und Publizistik zwischen „Katholik“ und „Publik“ 1821–1968, 1971, bes. S. 279 ff., 295 ff. Weiter außen stehend O. Massing, Nachrichten für die geistige Provinz. Zum Strukturdilemma konf. (kath.) Publizistik, in: R. Zoll (Hrsg.), Manipulation der Meinungsbildung, 1971, S. 280 ff.

<sup>52</sup> Vgl. H.-E. Bahrs Vorstoß auf der Hofgeismarer Tagung 1972: Kirche und politische Willensbildung in der heutigen Bundesrepublik, in: Rundfunk als machtfreier Raum, (Anm. 3), S. 87 ff. Der Vortrag wurde von den anwesenden kirchl. Medienexperten zurückhaltend aufgenommen.

<sup>53</sup> N. Schneider, Das Wort zum Alltag, Medium 1972, Heft 10, S. 1 f. Über Spannungen, wie sie zwischen Kirchen und diesen Redaktionen jetzt des öfteren

im Sinn liberalen Trennungsdenkens<sup>54</sup> hinauszulaufen. Sie stellen die Kirchen jedoch vor ähnliche Orientierungsprobleme, wie sie im öffentlichen Schulwesen im Zuge des Abbaus des älteren Bekenntnisschulrechts und der Entkonfessionalisierung des Religionsunterrichts entstanden sind<sup>55</sup>, mitunter bei *vergrößerten* Publizitätschancen<sup>56</sup>. Angesichts der Schwierigkeit, hier zu neuen Maßstäben zu kommen, scheint in der Praxis nach wie vor das Bestreben vorzuherrschen, „diese Frage nach der juristischen Zuständigkeit zwischen Kirche und Rundfunkanstalten nicht zu vertiefen und nicht auszuarbeiten, sondern sich auf ein pragmatisches Miteinander zu beschränken“; so der Intendant des Hessischen Rundfunks und Vorsitzende der ARD-Kommission Koordination kirchlicher Sendungen, *Hess*<sup>57</sup>. *Hess* nimmt für den Rundfunk grundsätzlich die Verantwortung für *alle* Sendungen in Anspruch, billigt den Kirchen aber einen „freien Raum“ zu, welchen er durch die sakramentale Wurzel kirchlicher Verkündigung konstituiert sieht, und erstreckt zum Beispiel das „Ausgewogenheits“-Kriterium<sup>58</sup> nicht bis in diesen Grenzbereich.

Tiefer ist vor kurzem der Intendant des Saarländischen Rundfunks, *Mai*, in den „freien Raum“ eingedrungen. Dabei kehrte sich die sonst geläufige Spannungslage – Kirche versus *linksliberalen* Rundfunk – um, und es erwies sich, daß über Inhalt und Grenzen der publizistischen Sachkompetenz auch auf der weltlich-öffentlichen Seite nicht überall hinreichend differenzierte Vorstellungen bestehen. Der Beauftragte der Evangelischen Kirche im Rheinland, Pfarrer *Osenberg*, hatte am 9. August 1972 im Rahmen einer Sendereihe des saarländischen Regionalfernsehens „Aus kirchlicher Sicht“ eine Meditation „Vietnam – und kein Ende“ vorgetragen. Daraufhin ergriff *Mai* in dieser Sendereihe wenig später selbst das Wort zu einer „Ergänzung“<sup>59</sup> und setzte die Reihe dann vorläufig aus. Es folgten prinzipielle öffentliche Auseinandersetzungen über das Verhältnis von Kirche und Rundfunk. Dabei verteidigte die evangelisch-kirchliche Seite die publizistische Sachkompetenz als Bestandteil kirchlicher Verkündigungsfreiheit: als Recht, „Information über und Orientierung in der Wirklichkeit zu lei-

---

aufzutreten, *Dirks/Post*, aaO, (Anm. 34), S. 47; *K. Simon*, Kirche und Kirchenfunk: Ein notwendiger Konflikt?, *Medium* 1972, Heft 11, S. 31 ff.; *G. Deussen*, Kirchenfunkredaktionen und Amtskirche im Dauerkonflikt, *ComSoc.* 1973, S. 46 ff. Beispielsfälle: *KuR* Nr. 24 vom 30. März 1974, S. 6, und Nr. 27 vom 10. April 1974, S. 7 f.; siehe auch Nr. 38 vom 29. Mai 1974, S. 19 (*O. B. Roegele*). Zum Sachwalter kath.-amtskirchl. Disziplinierungsbestrebungen hat sich im jurist. Bereich bes. *W. Geiger* gemacht (unten S. 273 ff.).

<sup>54</sup> Vgl. *K. Scheunemann/G. Szczesny*, Kirche und Rundfunk in der Bundesrepublik, *Vorgänge* 1968, S. 41 ff.; auch in: *G. Szczesny* (Hrsg.), *Club Voltaire – Jahrb. für kritische Aufklärung*, Bd. IV, 1970, S. 321 ff.; *K. Scheunemann*, Acht Thesen zum Komplex „Kirche“ und Massenmedien sowie „kirchliche“ Publizistik, *Vorgänge* 1973, Nr. 6, S. 151 ff.; *H.-J. Hubert*, Kirchl. Publizistik und der Einfluß der Kirchen auf die Massenmedien, in: *P. Rath* (Hrsg.), *Trennung von Staat und Kirche?*, 1974, S. 128 ff.; *K. Scheunemann*, *Der Einfluß der Kirchen auf die Massenmedien*, aaO, S. 134 ff.

<sup>55</sup> Unten Anm. 66, 78.

<sup>56</sup> So seit dem 1. Okt. 1973 im ZDF: *H. Michel*, Herausforderung durch das neue Programmschema, *KuF* Nr. 33 vom 15. Sept. 1973, S. 2 ff.

<sup>57</sup> *W. Hess*, Wie politisch dürfen kirchl. Verkündigungssendungen sein?, *Medium* 1972, Heft 10, S. 3 ff. (Interview).

<sup>58</sup> Oben Anm. 25.

<sup>59</sup> Beide Texte in *Medium* 1972, Heft 9, S. 31.

sten“, einschließlich des „kritischen Kommentars“<sup>60</sup>. Ohne daß sich die publizistische Kompetenz in diesem Fall der kirchlichen Rückbindung überhaupt schon begeben gehabt hätte, sah sie sich hier von Meinungsinteressen der Rundfunkspitze bedrängt und bedurfte des kirchlichen Stützpunkts (was die Entstrickung in *letzterer* Richtung nachrangig oder entbehrlich erscheinen lassen konnte)<sup>61</sup>. *Mai* sah die Programmfreiheit des Rundfunks durch „mißbräuchliche“ Benutzung kirchlicher Verkündigungsfreiheit beeinträchtigt und berief sich – offenbar im Sinn einer Art von Drittwirkung<sup>62</sup> – auf Art. 5 I S. 2 GG. Er nahm das Recht in Anspruch, „politische Aussagen“ von Kirchensprechern im Rundfunk einem Ausgewogenheitsregime zu unterstellen, das für jede einzelne Sendung zu gelten und nur vor „zwingenden Glaubensinhalten“ haltzumachen habe. (Deren „Volumen“ aber sei im protestantischen Bereich kleiner als im katholischen; im strittigen Fall sei es nicht berührt gewesen.) Dem Ausgewogenheitsgrundsatz entnahm *Mai* die Befugnis zu Meinungsinterventionen u. a. aus außenpolitischen Rücksichten. Dabei stützte er sich auf eine übereinstimmende Beurteilung der zuständigen Redaktion<sup>63</sup>.

Gegenüber solchen latent dualistischen Modellvorstellungen ist auf dem Ausgangspunkt zu beharren: Das geltende Rundfunkrecht ist nicht auf schlichte Bereichsteilungen und alternative Herrschaftstitel – hier weltliche, dort kirchliche Programmbestandteile (oder schließlich Gesamtprogramme) – angelegt. Man hat es nicht mit bloßen Besitzständen und hermetisch geschlossenen Grenzen zu tun, sondern mit einer Polarität und einer entsprechenden Zuordnungsdialektik innerhalb *ein und derselben Öffentlichkeit*: innerhalb einer pluralen, zum Teil auch deformierten Öffentlichkeit mit den vielfältigsten Unterstrukturen; andererseits ist diese Öffentlichkeit beweglich, veränderbar, grenzüberschreitend, immer wieder neuer Verdichtungen fähig. Ihr weltlicher Aggregatzustand schließt die Teilnahme

<sup>60</sup> So *N. Schneider*, aaO, (Anm. 53), S. 3. S. auch *ders.*, Verkündigungsfreiheit ist nicht außer Kraft zu setzen, KuF Nr. 35 vom 16. Sept. 1972, S. 1 ff.

<sup>61</sup> Überschießend – Sendezeiten in unbegrenzter „kirchl. Hoheit“, ohne rechtserheblichen Unterschied zwischen Verkündigungs- und Informationssendungen – denn auch hier (s. schon oben Anm. 41) wieder *F. W. Hymmen*, Der Rechtsanspruch auf kirchl. Sendezeit, KuF Nr. 41 vom 28. Okt. 1972, S. 3 f. = *Medium* 1972, Heft 10, S. 44.

<sup>62</sup> Dazu unten S. 300 f.

<sup>63</sup> Vgl.: Aufgaben und Grenzen kirchl. Äußerungen in den Massenmedien, KuF Nr. 35 vom 16. Sept. 1972, S. 1 ff.; Aus kirchl. Sicht, aus christl. Sicht (Briefwechsel *Geisendörfer – Mai*), KuF Nr. 40 vom 21. Okt. 1972, S. 1 ff. Die Sendereihe wurde unter dem Titel „Aus christlicher Sicht“ wiederaufgenommen. Zur Begründung wurde erklärt, auch christliche Laien, auch die „christliche Frau“ sollten zu Wort kommen können, aaO, (Nr. 40), S. 10 f. m. Anm. von *F. W. Hymmen*. Über weitere Interventionen *Mais* vgl.: Kirchl. Vorwurf: „Willkürliche, ungerechtfertigte Zensur beim SR“, KuR Nr. 43 vom 28. Nov. 1973, S. 1 f. Über eine Rundfunkratsdebatte, die mit Kompromißformeln endete, KuR Nr. 15 vom 27. Feb. 1974, S. 5 f. Zu dieser Affäre und zu weiteren durch politisch engagierte Äußerungen in vergleichbaren Programmbeiträgen hervorgerufenen Konflikten auch *F. Lüke*, Wie politisch dürfen religiöse Sendungen sein?, epd-Dokumentation Nr. 19/73 vom 30. April 1973, S. 2 ff.



von Kirchen nicht aus. Im Gegenteil: Er läßt auch für Selbstverständnisse Raum, nach denen es auf solche Teilnahme positiv ankommt, wenn der Rundfunkauftrag erfüllbar sein soll. Der Rundfunkauftrag hat seinen Kern in (unabhängig zu erbringenden) publizistischen Vermittlungsleistungen. Deshalb ist die Rundfunkfreiheit darauf angelegt, mit anderen Kultur- und Kommunikationsfreiheiten funktionspezifisch ineinanderzugreifen. Sie kann auch mit der Glaubens-, der Bekenntnis-, der Religions-, der Kirchenfreiheit ineinandergreifen. Solche Berührungs- oder Verschränkungsverhältnisse können den Rundfunkauftrag in seiner ganzen inhaltlichen Breite betreffen. Mit Einkapselungs-, Parzellierungs-, Zensurierungstaktiken ist hier nichts zu gewinnen.

Es ist auch mit jenen Varianten des „Ausgrenzungs“-Denkens, auf denen *ältere* Medien-, zumal *Presserechts*-Doktrinen fußen<sup>64</sup>, nicht viel zu gewinnen. Kirchliche Pressearbeit etwa würde – anhand solcher Doktrinen analysiert – nichts von dem Spezifikum kirchlicher Rundfunkarbeit an sich haben: daß nämlich das Medium, als organisierter Inbegriff publizistischen Sachverstands, für die Kirchen grundsätzlich unverfügbar ist und ihnen „frei“ gegenübersteht (und dabei „journalistisches Gegenüber“<sup>65</sup> bleibt, diesseits konfessioneller Eigenmacht). Kirchliche Pressearbeit, welche es sich in den liberalen Begriffshülsen bequem machen wollte, könnte dort mit hierarchischen und instrumentellen Praktiken ohne weiteres heimisch werden. Diesen Stil auf das Rundfunkwesen zu übertragen, würde heißen: Der organisations- und programminterne Pluralismus wäre tunlichst durch einen *externen* zu ersetzen. An die Stelle des einen binnenpluralistisch-öffentlichen Rundfunks „für alle“<sup>66</sup> würde dann eine Mehrzahl außenpluralistischer, womöglich der Sache und schließlich auch der Rechtsform nach *privater* „Gruppen“-Rundfunksysteme treten. Es würden größere Programmeinheiten oder Gesamtprogramme entste-

<sup>64</sup> Näher statt aller D. Stammler, Die Presse als soziale und verfassungsrechtl. Institution, 1971. Zur *inneren* Pressefreiheit unten Anm. 116, 132, 138.

<sup>65</sup> So v. Bismarck, EvStL, 1966<sup>1</sup>, Sp. 1886 (1888).

<sup>66</sup> Vgl. die ähnliche Öffentlichkeitsstruktur der öffentlichen *Schule* „für alle“. Dazu K. E. Nipkow, Christl. Bildungstheorie und Schulpolitik, 1969, S. 120 ff.; auf kath. Seite W. Dirks, Eine Schule für alle, Frankfurter Hefte 1967, S. 705 ff.; H. Halbfas, Die Christen und die „Schule für alle“, in: H.-B. Kaufmann (Hrsg.), Streit um die Christlichkeit der Schule, 1970, S. 69 ff. Zur schulrechtl. Umsetzung A. v. Campenhausen, Staat, Schule und Kirche, ZevKR 14 (1968/69) S. 26 ff.; R.-P. Calliess, Kirche und Schule in der Demokratie, aaO, S. 58 ff.

Das ältere Bekenntnisschulwesen hatte und hat im Rundfunkbereich in Westdeutschland kein Analogon. Anstatt konfessionell gebundener *Gesamtprogramme* sind hier die früheren *Kirchenfunk*-Sendungen als Brückenköpfe instrumentalen kirchl. Programmeinflusses auf Teilstücke des Rundfunk-„Curriculums“ von der Übergangskrise betroffen. Möglich – und nach wie vor auch schulrechtlich aktuell – ist insoweit die Analogie zum *Religionsunterricht*. Dazu unten Anm. 78.

hen, in denen das publizistisch-fachliche Element durch Bekenntnisbindungen irgendwie überlagert, wenn nicht verdrängt würde.

Vgl. die „an sich“ – und „vorerst“-Doktrin der Verlautbarung der Fuldaer Bischofskonferenz 1955, derzufolge sich die katholische Kirche in Deutschland als latent an eigenen „Gruppen“-Gesamtprogrammen interessiert darstellt<sup>67</sup>. Dieses Interesse scheint neuerdings auch die Verfassungsrechtsprechung zu beeinflussen. In BVerfGE 12, 205 ff. bleibt das „Gruppen“-Konzept noch außer Sichtweite, in BVerwGE 39, 159 ff. wird es in einer zurückliegenden Warte-stellung, eher nur als Chimäre, erkennbar. Demgegenüber enthält der Argumen-tationshaushalt von BVerfGE 31, 314 ff. bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte für dieses Konzept (bzw. für ein dem kommerziellen Privatrundfunk verpflich-tetes Konzept im Sinn W. Webers<sup>68</sup>): „Auch heute noch“ und „jedenfalls vorerst“ bedingten technologische und Finanzierungsengpässe rundfunkspezifische, über pressenspezifische Vielfalt-Mechanismen hinausgehende Sicherungen der Rund-funkfreiheit<sup>69</sup>. Zumal in der zweiten abweichenden Meinung, der der Richter Geiger, Rinck und Wand<sup>70</sup>, bröckelt das gedankliche Fundament des Integra-tionsprinzips ab. Dieses Sondervotum ist „maßgeblich von Willi Geiger inspi-riert“, wohingegen Geiger das erste Fernsehurteil als Hauptberichterstatter be- einflußt hat<sup>71</sup>. Mag er also damals das Integrationsprinzip als auf absehbare Zeit einziges und Normalmodell mitverfochten haben, so gilt sein Augenmerk heute verstärkt der Ergänzung oder Ersetzung dieses Modells durch eine Vielzahl von „Fensterprogrammen“ oder Gesamt-„Säulen“ nach Art des niederländischen Rundfunkwesens<sup>72</sup>. Geigers Vorstellungen seien genauer wiedergegeben, auch

<sup>67</sup> Oben bei Anm. 48. (Weitere, auch für situationsüberhoben-publizistische Herleitungen des Integrationsprinzips aufgeschlossene zeitgenössische kath. Stel-lungnahmen allerdings bei Ridder, Kirche, Staat, Rundfunk, S. 64 ff.) Näher Bühler, Die Kirchen und die Massenmedien, S. 18 ff., 30 ff. Über neuere Be-strebungen solcher Art K. W. Kraemer, Kirchen auf neuen Fernseh-Kanälen?, ComSoc. 1969, S. 211 ff. Daß von solchen Bestrebungen auch auf evang. Medien-politik eine gewisse Faszinationswirkung ausging, lehrt das Material bei Bühler, S. 70 ff. Das klingt etwa an in dem Gutachten der Kammer der EKD für publi-zistische Arbeit: Gesellschaft und öffentl. Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Ev. Komm. 1 (1968) S. 715 (716): Neben einem Verleger-Fernsehen seien auch „gemeinnützig organisierte Sender, die sich aus Werbeeinnahmen finanzieren“, denkbar; sie könnten „z. B.“ von den „gesellschaftlich relevanten Kräften“ betrieben werden.

<sup>68</sup> Oben Anm. 15.

<sup>70</sup> AaO, S. 337 ff.

<sup>71</sup> So Leibholz, aaO, (Anm. 24), S. 9 f.

<sup>72</sup> Zu diesem: Rundfunk in den Niederlanden, MP 1973, S. 207 ff. Daten auch in: Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1973/75, S. F 95 ff.

Einblick in Geigers kulturpolitische Grundkonzepte gewähren u. a. seine schulrechtlichen Veröffentlichungen, etwa in: Schule und pluralistische Gesell-schaft, hrsg. vom Dt. Institut für Bildung und Wissen, 1961, S. 117 ff. (dazu Nipkows Buch, Anm. 66); Schulreform und Recht (Berichte und Dokumentatio-nen, hrsg. vom Kulturbeirat beim Zentralkomitee der dt. Katholiken, Bd. 8), 1967; HdbStKirchR, Bd. II, S. 483 ff. Kritisch zum „Versäulungs“-Prinzip als schulpolitischem Prinzip A. v. Campenhausen, Erziehungsauftrag und staatliche Schulträgerschaft, 1967, S. 220 ff.

Geigers heutiger rundfunkpolitischer bzw. -rechtlicher Ansatz zeichnet sich bereits ab in seinem Beitrag: Staat und Kultur, in: Christentum und Liberalis-

weil sie sich mit einer im Oktober 1974 verabschiedeten „Stellungnahme“ der Vollversammlung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken „zur medienpolitischen Diskussion“<sup>73</sup> berühren.

„Theoretisch“ hätte man *Geiger* zufolge schon 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 . . . je auf die im einen oder anderen Träger zusammengefaßten politischen Kräfte beschränkt hätte“. Neuerdings sei das „keine reine Theorie mehr“. „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 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.“ Im übrigen lasse sich die pluralistische Binnenstruktur beispielsweise auch so verwirklichen, daß man den größeren Teil der Gesamtsendezeit einer Anstalt aufteilen und „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“ würde. „In diesen ‚Fenstern‘ würden die Gruppen unmittelbar durch ihre Sprecher zu Wort kommen; ihre Auffassungen würden nicht mehr durch die Reporter und Kommentatoren des Fernsehens ‚verdolmetscht‘.“ Dabei denkt *Geiger* insoweit an öffentlich-rechtliche Anstalten als „Träger“<sup>74</sup>.

Ferner hält *Geiger* bei entsprechendem technologischem Wandel auch privatrechtliche „Träger“ ohne gesetzlich abgesichertes binnenpluralistisches Regulatorium für zulässig. Das erste Fernsehurteil sei *rebus sic stantibus* zu lesen<sup>75</sup>. Zwar könne man die den öffentlich-rechtlichen Anstalten bisherigen Zuschnitts gegebenen Lizenzen nicht „kassieren, also gleichsam reinen Tisch . . . machen“. Es wäre aber gegebenenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich, „den daran interessierten gesellschaftlichen Gruppen und geistig-politischen Kräften“ je für sich oder „anteilig“ eine Lizenz für konkurrierende Veranstaltungen auf dem Boden vorhandener bürgerlichrechtlicher Organisationsformen zu erteilen. „Wie eine durchaus beschränkte Zahl von Presseerzeugnissen von mehr oder weniger ausgeprägter Eigenart und Richtung miteinander konkurrieren und die Vielfalt der Meinungen ausreichend widerspiegeln, würden auch diese verschiedenen

mus (Studien und Berichte der Kath. Akademie in Bayern, Heft 13), 1960, S. 215 (242 ff.). Näher dann seine Abhandlung: Die Zukunft des Fernsehens, Zeitungsverlag und Zeitschriften-Verlag (ZVZV) 1969, S. 1351 ff., sowie ein Referat, das er 1972 in der Kath. Akademie München vor Vertretern beider Großkirchen in den Aufsichtsgremien von Hörfunk und Fernsehen gehalten hat: Bemerkungen zum Verhältnis Kirche und Fernsehen, epd-Dokumentation Nr. 19/73 vom 30. April 1973, S. 13 ff.; dazu *F. W. Hymmen*, KuR Nr. 45 vom 13. Dez. 1972, S. 1 f.

<sup>73</sup> Abgedruckt in: *Comsoc.* 1975, S. 177 ff. Dort S. 169 ff. eine zuspitzende „Einführung“ von *M. Albus*, dem Pressereferenten im ZdK.

<sup>74</sup> ZVZV, aaO, (Anm. 72).

<sup>75</sup> AaO, S. 1352. Zustimmend *W. Weber*, Rundfunkfreiheit – Rundfunkmonopol, (Anm. 15), S. 469 f. Dagegen *Lerche*, Rundfunkmonopol, S. 46; *Sternl Bethge*, Öffentlich-rechtl. und privatrechtl. Rundfunk, S. 47 ff.; *Scholz*, JuS 1974, 299 ff. m. w. N.

Träger von Rundfunkdarbietungen einen ausreichend großen Fächer von Meinungen und Auffassungen bieten.“ *Geiger* fordert für diesen Fall Beteiligung am Gebührenaufkommen oder – für ein Kabelfernsehen – Finanzierung („nicht ... ausschließlich“ aus Werbung, sondern) ähnlich wie beim Zeitungsabonnement<sup>76</sup>.

1972 ging *Geiger* dann<sup>77</sup> von der „Unzufriedenheit der Kirche mit den gegenwärtigen Verhältnissen im Rundfunk und Fernsehen“ aus. Es mangle im Programm an „gelegentlicher ‚Parteinahme für die Kirche‘“. Die Sendungen mit religiösem oder kirchlichem Bezug seien generell „tendenziös ...“, indem sie ... einseitig kritisch, progressiv, modern liberal-demokratisch angelegt sind, im Zweifel Außenseiter bevorzugen, Extrempositionen hervorheben und in dieses Konzept passende Äußerungen, Auseinandersetzungen, Entwicklungen usw. überbewerten“. Angesichts wachsender interner Unabhängigkeit der Programmitarbeiter müßten „alle Versuche der Beeinflussung einer Sendung in der Richtung, daß sie dem Verständnis und dem Geist der Kirche gemäß wird, scheitern“. Das führe „zur fast vollständigen Mediatisierung der Gruppen“: „nicht die Gruppen selbst, nicht die Leader, nicht die legitimierten Repräsentanten ... kommen zu Wort, um das nach ihrer Überzeugung ... Wesentliche für den Hörer und Zuschauer zu formulieren, sondern die Anstalt sagt, was die Gruppe meint, und zwar in der Darstellung und in dem Zusammenhang, die nach Meinung der für die Sendung Verantwortlichen zutreffend sind“. Dadurch gehe „die Unmittelbarkeit, die in der Selbstdarstellung dieser Dinge durch die Gruppe selbst, insbesondere durch die organisierten Gruppen mit verantwortlichen Sprechern läge“, verloren. Dem sei entgegenzuwirken einmal durch personalpolitische Einflußnahme zugunsten kirchlich engagierter Fachleute, zum andern durch vermehrte Einräumung von Sendezeiten, etwa in der Weise, daß man im Lauf eines Monats 24 Gruppen die Möglichkeit gebe, „für 10 Minuten ihre Anliegen vor(zu)tragen“ und „sich selbst zu artikulieren“. Im übrigen hätten die Kirchen einen Anspruch darauf, „den Inhalt und die Art“ der „kirchenspezifischen Darbietungen im Programm“ ausschließlich selbst zu bestimmen. Wie beim schulischen *Religionsunterricht* „Inhalt und Curriculum von der Kirche bestimmt werden“, sei es Sache der Kirche, den entsprechenden Programminhalt zu bestimmen „und die kommunikationsgerechte Form zu finden“. Hier wie dort sei die Kirche auch bei der Heranziehung der Kräfte zu beteiligen, „die die Aufgabe in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Kirchen erledigen sollen“<sup>78</sup>. – Neben der Analogie

<sup>76</sup> ZVZV, aaO, (Anm. 72).

<sup>77</sup> Nach KuR Nr. 45 vom 13. Dez. 1972 nunmehr „eher als Christ“, nicht als „Interpret von Grundauffassungen des Karlsruher Gerichts“, S. 1.

<sup>78</sup> epd-Dokumentation, aaO, (Anm. 72). *Geigers* konservative Deutung des Art. 7 III GG näher in seinem Beitrag: Die rechtl. Stellung des Religionsunterrichts in der Schule, in: *K. Wegenast* (Hrsg.), *Religionsunterricht – wohin?*, 1971, S. 79 ff. Verwandt etwa *Th. Maunz*, *Der Religionsunterricht in verfassungsrechtl. und vertragskirchenrechtl. Sicht* (Rechtsgutachten, hrsg. vom Bayer. Staatsministerium für Kultus und Unterricht), 1974. Anders z. B. *F. Müller/B. Pieroth*, *Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach*, 1974, S. 33 ff.; *D. Ehlers*, *Entkonfessionalisierung des Religionsunterrichts*, 1975; *Chr. Link*, *Religionsunterricht*, in: *HdbStKirchR*, Bd. II, S. 503 ff. Die Übergangskrise (oben Anm. 66) zieht sich in diesem curricularen Teilbereich länger hin als hinsichtlich des Schulartensystems insgesamt, mögen auch Autoren wie *Geiger* zu dem inzwischen erreichten religionspädagogischen und schulpraktischen Sachstand den Anschluß verloren

zu Art. 7 III S. 2 GG verfißt *Geiger* hier ergänzend die Einrichtung kircheneigener Fernsehsender mit kleinem Aufwand und lokaler Reichweite in Ballungsgebieten. Solche Sender müßten „in einem ausgewogenen Verhältnis den dazu bereiten Gruppen in die Hand gegeben werden“ („mit Einnahmen aus Werbung . . ., soweit sie die Träger glauben verantworten zu können“, inhaltlich aber nichtkommerziell). Damit würden sich die Kirchen „an die Spitze der ohnehin nicht aufzuhaltenden Entwicklung“ in der Richtung auf „eine Lockerung des gegenwärtigen Rundfunksystems“ setzen. Das Programm würde dann „ganz anders aussehen als das gängige“<sup>79</sup>.

Den folgenden Überlegungen liegt demgegenüber die Annahme zugrunde, daß das geltende Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor derartigen, auf eine Annäherung an das geltende Presserecht hinauslaufenden Vorstellungen einen Modernitätsvorsprung hat und daß das praktizierte Modell der Rundfunkfreiheit erste Momente einer allgemeinen Medienfreiheit enthält; Momente, welche über kurz oder lang auch im Pressewesen Eingang finden und im übrigen auch im Hinblick auf die neuen audiovisuellen Medien weiterentwickelt werden müssen. Wer sich mit der kirchlichen Medienperspektive beschäftigen will, wird deshalb gut daran tun, in den Mittelpunkt nicht das Presse-, sondern das Rundfunkrecht zu stellen und dabei Bündnisangebote wie diejenigen *Geigers* auszuschlagen. So will ich denn auch verfahren. Der Akzent soll hier auf der verfassungsrechtlichen Seite liegen. Den Hauptteil des Referats soll eine funktionsorientierte, in erster Linie auf das Grundrechtsumfeld in Art. 5 I bezogene Skizze<sup>80</sup> von Struktur und Inhalt der Rundfunkfreiheit als einer Medienfreiheit bilden. Zum Schluß werde ich dann noch einige Hinweise darauf geben, wie von da aus Querverbindungen zur Kirchenfreiheit hergestellt werden könnten.

---

haben. Vgl. auch die defensive Würdigung dieses Sachstands bei *Maunz*, aaO, dazu *H. Stock*, in: *W. Esser* (Hrsg.), *Religionsunterricht und Konfessionalität – Zum Religionsunterricht morgen VI*, 1975, S. 22 ff.; s. auch *ders.*, in: *Wegenast*, aaO, S. 73 ff.

<sup>79</sup> epd-Dokumentation, aaO, (Anm. 72). Kern solchen Mißvergnügens über das „gängige“ Programmangebot dürften innerkatholische Modernitätsprobleme sein, wie sie auch Gegenstand der oben Anm. 50, 51 genannten Untersuchungen sind. Je mehr der Amtskirche die Kontrolle über das publizistische Fachpersonal – das an den emanzipativen Strömungen aus größerer Nähe teilnimmt – entgleitet, um so mehr tritt in solchen Konzepten die instrumentale Note in den Vordergrund, hier mit der Folge, daß der Integrationsrundfunk gewissermaßen zu explodieren und in eine Vielzahl von Bekenntnis- und sonstigen „Gruppen“-Sendern zu zerfallen droht. – Abfällig über innere Rundfunkfreiheit auch BVerfGE 31, 314 (340), zustimmend *Leibholz*, aaO, (Anm. 24), d. h. es handelt sich nicht nur um konfessionspolitische Beharrungsinteressen. Dazu *Jenke*, in: *Rundfunk als machtfreier Raum*, (Anm. 3), S. 69 f.; *H. Ziegler*, *Zur Zukunft der Organisation des Rundfunks*, aaO, S. 37 (43).

<sup>80</sup> Genauer ausgeführt in meiner Münchener Habilitationsschrift von 1974: *Medienöffentlichkeit und Medienverfassung* (demnächst im Druck).

## II

1. Ausgangspunkt aller medienrechtlichen Systembildung muß Art. 5 I Satz 1 GG sein. Danach hat „jeder“ mehrere Rechte: Erstens das Recht, „seine“ Meinung frei zu *äußern*, wobei hier ergänzend das Recht der freien *Verbreitung* dieser Meinung hinzutritt und allerdings, was die Verbreitung durch die Massenmedien *Presse, Rundfunk* und *Film* betrifft, durch S. 2 spezifiziert wird; zweitens das Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“, abgekürzt *Informationsfreiheit* genannt. Informations-„Quelle“ sind u. a. die Massenmedien, d. h. auch von dieser Seite aus besteht zwischen S. 1 und S. 2 eine Verbindung.

Als Meinungsverbreitungs- und zumal als Informationsmittel spielen die Medien des S. 2 für die Öffentlichkeitsökonomie von jedermann eine wichtige Rolle. Die Informationsfreiheit bezieht sich allerdings daneben auch auf Quellen, welche *nicht* unter S. 2 fallen. Sie deckt zum Beispiel „das Gespräch mit dem ‚Mann auf der Straße‘, das von beliebigen Personen geführt wird, die, aus welchen Gründen auch immer, die Hand am ‚Puls des Volkes‘ haben wollen“<sup>81</sup>. Dabei ist auch der geschützt, der selbst „Mann auf der Straße“ ist und – ohne besondere Explorationsabsichten – auf die Straße geht, um sich über Meinungen von seinesgleichen zu informieren: über das, was *Hennis* die „gemeine Meinung“ nennt<sup>82</sup>, über Bedürfnisse, Hoffnungen, Erwartungen, über Gerüchte und Ängste, über Loyalität und Herrschaftskritik, über Gärendes, über „Protest“-Strömungen, Minderheiten- und Sektenmeinungen usw.; um andere zu fragen, auch zu antworten oder selbst auf die Kiste zu steigen. Das zeigt schon: Informationsfreiheit und Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit stehen in einem „entsprechungsrechtlichen“<sup>83</sup> Zusammenhang. Sie sind

<sup>81</sup> R. Herzog, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, Grundgesetz, Art. 5, Rdnr. 93 (die „öffentliche Meinung“ als Informationsquelle).

<sup>82</sup> W. Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, 1957, S. 32 ff., auch in: *ders.*, *Politik als praktische Wissenschaft*, 1968, S. 125 ff. Ferner *ders.*, *Zum Begriff der öffentlichen Meinung*, aaO, S. 36 ff.

Näher zur „öffentlichen Meinung“ etwa BVerfGE 8, 104 (115), dazu W. Schmitt Glaeser, *Die Meinungsfreiheit in der Rechtspr. des Bundesverfassungsgerichts*, AöR 97 (1972) S. 60 (102 ff.). Farbig A. Arndt, *Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung*, in: M. Löffler (Hrsg.), *Die öffentliche Meinung*, 1962, S. 1 ff.; *ders.*, *Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie*, in: M. Löffler (Hrsg.), *desgl.*, 1966, S. 1 ff. Zu neueren politikwiss. Ansätzen *Ellwein*, aaO, (Anm. 14), S. 138 ff. m. w. N.

<sup>83</sup> Vgl. M. Kloepfer, *Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandschutz*, 1970, S. 58 ff.

Bestandteile einer „politischen Sinneinheit“<sup>84</sup> und kommen auch als Momente einer verfassungsrechtlichen Sinneinheit in Betracht.

Die beiden Hauptgrundrechte des S. 1 sind u. a. auf *offene, forumsartige Gruppensituationen*, auf Gruppenteilnahme und Gruppenprozesse, auf die Konstituierung lokaler Öffentlichkeit gemünzt, und zwar auf die Konstituierung von „Öffentlichkeit der Meinungen“, d. h. einer Öffentlichkeit, welche „die soziale, gruppenbildende Funktion der Meinungsäußerung“<sup>85</sup> zur Grundlage hat. Es mag hier also zunächst an die kleinstmögliche Einheit gedacht werden: an diskutierende Kleingruppen mit egalitärer, durch die Meinungsäußerungsfreiheit als Jedermanns-Chance geprägter Binnenstruktur und mit durchlässigen Rändern. Derartige Öffentlichkeiten sind auf Vielfalt angelegt und können zugleich Triebkräfte von Zusammenziehung, vielleicht von „Integration“ im *Smendschen* Sinn<sup>86</sup> enthalten. Sie können der Teilnahme von jedermann zugänglich sein und beliebigen Bestrebungen und Befindlichkeiten zur Artikulation verhelfen. Ihr Einzugsbereich in sachlicher und personeller Hinsicht ist, wo formale Organisation fehlt, nicht institutionell abgegrenzt. Seine Breite ist von einer Anzahl gesellschaftlicher (sozialökonomischer, soziokultureller usw.) Bedingungsfaktoren abhängig, im übrigen bleibt sie dem Zufall überlassen.

Kommunikationssoziologische und kommunikationspsychologische Verfeinerungen hintangesetzt<sup>87</sup>, läßt sich über solche Öffentlichkeiten der *Mikro-*

<sup>84</sup> So *W. Geiger*, Die Grundrechte der Informationsfreiheit, in: *FS Arndt*, 1969, S. 119 (144).

Der erste umfassendere grundrechtssystematische Umsetzungsversuch findet sich bei *H. Windsheimer*, Die „Information“ als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentl. Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG, 1967, mit Blickrichtung auf die Presse. Im übrigen *H. Ridder*, Meinungsfreiheit, in: *Neumann-Nipperdey-Scheuner* (Hrsg.), Die Grundrechte, Bd. II, 1954 (1968<sup>2</sup>), S. 243 (244 ff.); *Scheuner*, Pressefreiheit, VVDStRL Heft 22, 1965, S. 1 (3 ff.); *W. Wohland*, Informationsfreiheit und polit. Filmkontrolle, 1968, S. 35 ff.

<sup>85</sup> *R. Smend*, Das Recht der freien Meinungsäußerung, VVDStRL Heft 4, 1928, S. 44 (50); auch in: *ders.*, Staatsrechtl. Abhandlungen, 1968<sup>2</sup>, S. 89 (96).

<sup>86</sup> Vgl. VVDStRL Heft 4, S. 46 ff., = Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 91 ff. Näher ausgeführt in: *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, = Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 119 ff. (bes. S. 136 ff., 260 ff.).

*Smend* hat in den fünfziger Jahren an Ambivalenzen des Öffentlichkeitsbegriffs erinnert: Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: *Gedächtnisschrift für W. Jellinek*, 1955, S. 11 ff., = Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 462 ff. Dadurch wurde im juristischen Schrifttum eine weitläufige Erörterung dieses mehrschichtigen Begriffs eingeleitet. Zuletzt *M. Stolleis*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, *VerwArch.* 1974, S. 1 ff. (zu dem gleichnamigen Buch *P. Häberles*, 1970), m. w. N. Im Blick auf „öffentliches“ Handeln der Kirchen *W. Huber*, Kirche und Öffentlichkeit, S. 11 ff.; *Schlaich*, aaO, (Anm. 42).

Ergiebig sind in diesem Zusammenhang vor allem auch Studien von *J. Habermas*, zuerst: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962 (1974<sup>6</sup>) (dazu *P. Häberle*, Öffentlichkeit und Verfassung, *ZfPol.* 1969, S. 273 ff.), zuletzt: Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden?, in: *J. Habermas/D. Henrich*, Zwei Reden, 1974, S. 23 ff. Als kritische Fortschreibung der Schrift von 1962 versteht sich: *O. Negt/A. Kluge*, Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, 1972. „Bürgerliche“ *Habermas-Kritik* dagegen bei *W. Jäger*, Öffentlichkeit und Parlamentarismus, 1973.

<sup>87</sup> Statt aller: *P. Müller*, Die soziale Gruppe im Prozeß der Massenkommuni-

*ebene* überschlägig sagen: In ihnen kann es zu den verschiedenartigsten Verdichtungen kommen. Es kann zur Selbstvergewisserung einzelner in ihren divergierenden individuellen Meinungen oder zu deren Veränderung im Gruppenprozeß kommen. Aus dem Gruppenhumus können sich Gegensätzlichkeiten hervorarbeiten, oder es entwickelt sich eine mehr oder weniger weitgehend einheitliche „öffentliche Meinung“ der jeweiligen (als fluktuierend gedachten) Gruppe, folgenlos oder mit Ausstrahlungswirkungen über die Gruppensituation hinaus. Dergestalt ist die offene Gruppe „allgemein zugängliche“ Informationsquelle und zugleich Meinungsbrennpunkt, Meinungskatalysator. Die beiden Grundrechte können von jedem Hinzukommenden jeweils nacheinander ausgeübt werden. Sie betreffen zwei Seiten ein und desselben Lebensvorgangs. Sie bilden einen Ausschnitt aus jener allgemeinen Denk-, Diskussions-, Kommunikationsfreiheit, die im Zeitalter der bürgerlichen Revolutionen als Individualfreiheit im Sinn frühliberaler Menschen- und Bürgerrechtstypik proklamiert worden ist und heute – insoweit in Art. 8 I und Art. 9 I und schließlich in Art. 21 I GG einmündend – auch mit *Teilnahme*-Einschlägen in Erscheinung tritt; dabei muß auch ihr Gruppenaspekt mitberücksichtigt werden.

Gegenwärtig erweist sich der „soziale Charakter“ der Kommunikationsgrundrechte<sup>88</sup> – als gesellschaftliches Phänomen zunehmend konflikterheblich – auch als zunehmend vielgesichtiges Verfassungsproblem. In diesem Zusammenhang wird eine rechtssystematische Aufarbeitung der sozialen Rahmenbedingungen von Öffentlichkeiten erforderlich. Schon Gruppenöffentlichkeiten der eben ins Auge gefaßten Art fallen nicht in ein Vakuum. Ihre Resultate mögen unverbindlich, wenig nachhaltig, schnell vergänglich sein – daß es sich dabei um den Keim von Dynamiken anderer Größenordnungen handeln kann, hat die rechtspraktische Wiederbelebung des Grundrechts der Versammlungs- (u. a. Demonstrations-)Freiheit in den vergangenen Jahren gezeigt. Was hiervon so oder so auf der Straße sichtbar wird, sind nur Momentaufnahmen: Augenblicksmanifestationen von Meinungs- und Willensbildungsprozessen, deren Ursprünge und Zielpunkte an anderen Stellen zu suchen sein können. Ihre Nervenstränge laufen an den Mikroöffentlichkeiten großenteils überhaupt vorbei. Allenfalls sind solche Öffentlichkeiten Durchgangsstufe, Episode: Nachläufer jener beschließenden Versammlungen, welche man als typologischen und sozialgeschichtlichen Ausgangspunkt direkter Demokratie anzuführen pflegt<sup>89</sup>.

Wer die Gewährleistungen des Art. 5 I von ihren gesellschaftlichen Dimensionen aus als Sinneinheit erschließen will, muß demzufolge auch noch andere Schauplätze und Verlaufsformen einbeziehen. Weder läßt sich dabei dem Grundgesetz unbesehen das Modell „bürgerlicher“ Öffentlichkeit<sup>90</sup> unterlegen, noch ist stattdessen ein „rousseauistischer“ Rückgriff

nikation, 1970; W. B. Lerg, Das Gespräch. Theorie und Praxis der unvermittelten Kommunikation, 1970. Zur Einf. die in Anm. 5 genannte Lit.

<sup>88</sup> Vgl. Smend, VVDStRL Heft 4, S. 50, = Staatsrechtl. Abhandlungen, S. 95.

<sup>89</sup> Etwa: R. Geißler, Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie, 1973, S. 5. Näher z. B. die Beiträge in: U. Bermbach (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie, 1973.

<sup>90</sup> Vgl. Habermas, Strukturwandel, und die weiteren dazu in Anm. 86 Genannten. Zum demokratiethoretischen Zusammenhang, innerhalb dessen Konzepte von „Basiskommunikation“ entwickelt werden müssen, Geißler, aaO,



und Durchgriff zugänglich. Die Öffentlichkeiten, von denen hier zunächst die Rede war, sind auch nicht „voraussetzungslos“. Sie haben ein Woher und können ein Wohin haben. Nach außen nicht inselhaft, nicht undeterminiert, sind sie auch in sich nicht schlechthin anomisch. Sie sind auch nicht kraft unangefochtener außerrechtlicher Sachnatur vorfindlich. Sie stellen bestenfalls eine Möglichkeit unter mehreren dar. Im Zeichen komplexer Organisation, bei wachsendem sozialtechnologischem Wissensbestand und entsprechendem Vermachtungsdruck bedarf es besonderer Vorkehrungen, um für derartige *demokratische Grundeinheiten* Spielräume aufzuklammern.

Mit diesen Vorbehalten sei aber gesagt: Daß es solche Grundeinheiten geben und daß in ihnen etwas „*schlechthin Konstituierendes*“<sup>91</sup> vor sich gehen kann, wird gewissermaßen verfassungsgesetzlich vermutet. Es wird vermutet, es könne Öffentlichkeiten geben, die zu Brennpunkten von Veränderung im Sinn etwa des *Mannheimschen* Axioms werden könnten: „Der demokratische Geist ist experimentell, er setzt die Realitätsebene nicht absolut, sondern betrachtet das Leben – den politischen Prozeß – als einen ewig anhaltenden dynamischen Ablauf.“<sup>92</sup> Es wird vermutet, in solchen Öffentlichkeiten könne jeweils etwas anderes, „Besseres“ zum Vorschein kommen: eine Gegenkraft, ein verändertes Sinnprinzip, auch über ihre Grenzen hinaus Ferment möglicher neuer „Allgemeinheit“. Dem gilt mindestens eine „Verfassungserwartung“<sup>93</sup>. Die Verfassung bescheidet sich indes nicht mit einer bloßen Erwartung. Sie wartet nicht hilflos ab, ob und wie sich die beiden Hälften des Art. 5 I S. 1 zur grundrechtslogischen und politischen Sinneinheit zusammenschließen, sondern sie stellt dafür eine Reihe von Hilfsmitteln bereit. Sie sieht zum Beispiel in S. 2 die

---

(Anm. 89), S. 16 ff., mit Ansätzen einer „normativ-empirischen“ Betrachtungsweise. Zum ideengeschichtl. Hintergrund *G. Zimpel*, Selbstbestimmung oder Akklamation?, 1972.

Im übrigen ist hier die „Demokratisierungs“-Debatte der letzten Jahre einschlägig. Statt aller: *F. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970; *M. Greiffenhagen* (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, 1973, dazu *ders.* (Hrsg.), Emanzipation, 1973; *F. Grubel/G. Richter* (Hrsg.), Demokratietheorien, 1975. In verfassungsrechtl. Perspektive *E. Denninger*, Staatsrecht 1, 1973, S. 55 ff.; *M. Kriele*, Einf. in die Staatslehre, 1975, S. 224 ff. Hinzuzunehmen wäre etwa: *Th. Strohm/H.-D. Wendland* (Hrsg.), Kirche und moderne Demokratie, 1973.

<sup>91</sup> Die Wendung entstammt dem Lüthurteil BVerfGE 7, 198 (208), dort geprägt im Hinblick auf die Meinungsäußerungsfreiheit. Sie wurde dann auch im Hinblick auf die anderen Freiheiten des Art. 5 I verwendet, zuletzt im Lebachurteil BVerfGE 35, 202 (221).

<sup>92</sup> *K. Mannheim*, Freiheit und geplante Demokratie, 1970, S. 111 f. Vgl. *Geißler*, aaO, (Anm. 89), S. 43.

<sup>93</sup> Vgl. *H. Krüger*, Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, in: FS Scheuner, 1973, S. 285 ff., bes. S. 302.

Massenmedien als entsprechende Zwischenglieder vor, u. a. den Rundfunk als öffentliches Dienstleistungsaggregat.

2. Es geht also darum, daß innerhalb des S. 1 der strukturlogische Anknüpfungspunkt für die Gewährleistungen des S. 2 aufgefunden wird. Zu diesem Zweck ist eine weitere Entidealisierung der eben erwähnten Jedermanns-Öffentlichkeiten als Informationsquellen nötig. Dabei muß die Einbindung solcher Öffentlichkeiten – sie seien als *unmittelbare* Öffentlichkeiten bezeichnet – in *Verbandszusammenhänge* berücksichtigt werden, und zwar in mehrstufige Verbandszusammenhänge von verschiedener Größenordnung und verschiedenem Organisationsstandard, einschließlich des übergreifenden *staatlichen* Organisationszusammenhangs. Vor allem ist von Bedeutung, daß es auf diesen *Makroebenen* ihrerseits Öffentlichkeiten gibt, etwa solche, die so oder so aus den unmittelbaren Öffentlichkeiten zusammengesetzt sind und sie untereinander verbinden; insoweit sei von mittelbaren oder, passivisch (im Hinblick auf den journalistischen Beitrag) ausgedrückt, *vermittelten* Öffentlichkeiten gesprochen. Hier ergibt sich – nicht zuletzt unter verfassungstheoretischem Blickwinkel – eine große Zahl ungelöster Strukturprobleme. Nur die wenigsten von ihnen kann ich im folgenden berühren.

a) Verfassungsrechtliche Exegesen der Kommunikationsgrundrechte pflegen, soweit sie sich auf Erwägungen über die Öffentlichkeitssubstrate dieser Grundrechte überhaupt einlassen, weniger die Informationsfreiheit als vielmehr die *Meinungsausäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* in den Mittelpunkt der Konstruktion zu rücken<sup>94</sup>. Demgegenüber ist der Rechtsprechung des BVerfG eine Aufwertung der Informationsfreiheit als eines „selbständigen“ Grundrechts zu verdanken<sup>95</sup>. Erst dadurch wird für die Untersuchung der Boden bereitet, ob Art. 5 I S. 2 den Massenmedien ihrerseits „selbständige“, d. h. hier vor allem: der *Meinungsfreiheit* gegenüber „selbständige“ Grundrechte zudenkt – Grundrechte, welche ihr tatbestandliches Spezifikum nicht nur in der medientechnischen Weise der Verbreitung von Meinungen des Grundrechtsinhabers, sondern in der

<sup>94</sup> Was nicht hindert, daß auf einer zweiten Stufe die Informationsfreiheit mitberücksichtigt wird und daß man sich auch mit den hier bestehenden Wechselbezogenheiten beschäftigt; die Akzente können jedoch in höchst verschiedener Weise gesetzt werden. Vgl. Herzog, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, Art. 5, Rdnrn. 49 ff., 81 ff., im übrigen die oben Anm. 83, 84 Genannten.

<sup>95</sup> Die Informationsfreiheit wurde zunächst in einer Serie u. a. presse- und filmrechtlicher Entscheidungen als „selbständiges“, „gleichwertig neben der Meinungs- und Pressefreiheit“ stehendes Grundrecht akkreditiert, erstmals in einer Entsch. über Fragen der Kontrolle der Zeitungseinfuhr aus der DDR: *BVerfGE* 27, 71 (81). Dann E 27, 88 (98); aaO, 104 (108 f.); 28, 175 (188); 30, 336 (352); 33, 52 (65). Im Lebachurteil spielt dann das „Informationsinteresse der Öffentlichkeit“ (*BVerfGE* 35, 202 [203, 2. Leits.]) im Zusammenhang rundfunkrechtl. Konfliktabwägungen eine Rolle.

„eigenständig“-publizistischen Vermittlung von Meinungen Dritter als Informationen haben. Erforderlich ist ein Zwischenschritt: von der Meinungsfreiheit zur „selbständigen“ Informationsfreiheit, von da aus dann zur „selbständigen“ publizistischen Freiheit als Medienfreiheit.

Die Meinungsfreiheit ist – um einen außerrechtlichen Terminus beizuziehen – die Freiheit des „Kommunikators“<sup>96</sup>, und zwar u. a. die des Kommunikators im Zusammenhang unmittelbar-öffentlicher Kommunikation im vorhin umrissenen Sinn. Art. 5 I S. 1 enthält damit gewissermaßen das kommunikatorische Muttergrundrecht: das Recht, ohne dessen Ausübung Öffentlichkeit nicht entstehen kann, den Auslösungstatbestand von Öffentlichkeit. Inhaltlich kann es sich dabei um wie auch immer durch Rationalität ausgezeichnete Mitteilungen handeln, aber auch um mehr irrationale Setzungen, einschließlich beliebiger „Unwahrscheinlichkeit“<sup>97</sup>, „parteiischer“ Aufgeladenheit usw. (was im Hinblick auf die gleitenden Übergänge, die zwischen säkularen und *religiösen* Öffentlichkeitsstrukturen bestehen können<sup>98</sup>, von Bedeutung ist). Auch im übrigen muß der verfassungsrechtliche Meinungsbegriff weitgehend formal gefaßt werden, wenn der illiberale Umschlag vermieden werden soll. Das gilt etwa auch im Hinblick auf den Versuch, die Meinungsfreiheit für einen gegenständlich, modal oder wie auch immer abgegrenzten „politischen“ Bereich zu reservieren<sup>99</sup>. Fragwürdig erscheint andererseits das Bestreben, „Tatsachen“-Mitteilungen aus dem Schutzbereich des S. 1 auszuschneiden<sup>100</sup> – dadurch würden die Anker des Meinens im Wissen gekappt. Das Verbreiten von Tatsachen, auf denen eine geäußerte Wertung etwa beruht, muß mitgeschützt sein, weil Tatsachen Vehikel von „Wahrheit“ sein können. Dieser Zusammenhang darf durch die Schutzbereichsgrenze nicht durchschnitten werden, ebensowenig wie umgekehrt Wahrheitsbezüge der Meinung *vorausgesetzt* und durch entsprechende Einschränkungen des

<sup>96</sup> Vgl. W. Schulz, Art. „Kommunikationsprozeß“, in: Publizistik (Fischer Lexikon), S. 89.

<sup>97</sup> Vgl. W. Leisner, Begriffsl. Grenzen verfassungsrechtl. Meinungsfreiheit, UFITA 37 (1962) S. 129 (147): „Meinung“ sei nur „eine Äußerung, welche eine wahrscheinliche, zustimmungsfähige These in einem ‚politischen‘ Bereich beinhaltet“. Daß insoweit gewisse Ablösungen anstehen, hat z. B. Lerche, Werbung und Verfassung, 1967, S. 76 ff., herausgearbeitet. In diesem Sinn stellt Herzog auf „das Mitteilungsbedürfnis des Menschen überhaupt“ ab, Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnrn. 52, 54 f. Ähnlich Ekk. Stein, Staatsrecht, 1973<sup>3</sup>, S. 126 f. S. auch BVerfGE 30, 336 (347); 33, 1 (14).

<sup>98</sup> Unten S. 295 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Leisner, aaO, (Anm. 97).

<sup>100</sup> Vgl. Leisner, aaO, S. 139 ff., dagegen etwa D. Czajka, Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse, 1968, S. 106 f.; Windsheimer, aaO, (Anm. 84), S. 91 ff. Von der Meinungsfreiheit als „Wissensfreiheit“ spricht A. Arndt, den der ältere Streit „geisterhaft . . . wie der Kampf der Gespenster nach der Schlacht auf den Katalaunischen Feldern“ anmutet, Die Rolle der Massenmedien, (Anm. 82), S. 7.

Grundrechtsschutzes privilegiert werden dürfen. Das *Medienrecht* verhält sich gegenüber Qualifikationen wie „Tatsache“, „Wahrheit“ keineswegs gleichgültig. Das Rundfunkrecht etwa führt einen funktionsspezifischen publizistischen Wahrheitsbegriff im Schild; so zuletzt ausdrücklich der neue Art. 111 a I S. 2 BV. Unter diesem Gesichtspunkt gebührt dem Begriff der *Berichterstattung* in Art. 5 I S. 2 besonderes Interesse. Auf der Ebene des S. 1, 1. Alt. sind solche prekären Unterscheidungen indes noch unerheblich.

b) Die *Informationsfreiheit* wird gern als „rezeptive Meinungsfreiheit“ bezeichnet<sup>101</sup>. Um wieder einen außerrechtlichen Ausdruck zu verwenden: Sie ist die Freiheit des „Rezipienten“<sup>102</sup>, zum Beispiel des Zuhörers, des Lesers, des Zuschauers. Als „selbständiges“ Grundrecht ist sie erst im Zeichen wachsender Abhängigkeit aller von Informationen in den Vordergrund getreten, welche man sich mit eigenen Mitteln nicht beschaffen kann. Diese Verselbständigung ist die Antwort des GG auf die Abhängigkeits- und Bedarfslage, in der sich der einzelne im Hinblick auf *organisierte Massenkommunikation* befindet. Die Schaffung eines derartigen kommunikatorischen Tochtergrundrechts trägt dem Umstand Rechnung, daß der einzelne insoweit über weite Strecken auf Freiheitsbetätigungen anderer angewiesen ist.

Die Erörterung der Informationsfreiheit muß deshalb auf das Medienrecht hinzielen. Dort hat sich das individuelle Informationsinteresse nun ansatzweise *institutionell* ausgeprägt, mit statusrechtlichem Ausgangspunkt. Der Hörer und Zuschauer etwa steht als solcher in einer Sonderbeziehung zu einer bzw. zu mehreren publizistischen Vermittlungsinstitutionen (den Rundfunkanstalten des Landesrechts und dahinter der ARD; dem ZDF). Man mag von einem zweckspezifischen Rezipientenstatus sprechen können. Von den Anstalten werden Informationen teils gesammelt, verdichtet und ausgewählt, teils neu erzeugt. Dabei sollen sie den rundfunkrechtlichen Aufgabennormen zufolge planmäßig von meinungshaften Eintrübungen befreit werden: Meinungen in einem engeren Sinn sollen nach Möglichkeit abgeschieden und eigens als solche ausgewiesen werden<sup>103</sup>. Ein „offener“, prozeßhafter Inbegriff von Meinungen

<sup>101</sup> So von G. Roellecke, in: H. Armbruster u. a. (Hrsg.), *Pressefreiheit*, 1970, S. 41 (42) („die Freiheit der Nachfrageseite des Meinungsmarktes“).

<sup>102</sup> Vgl. Schulz, aaO, (Anm. 96).

<sup>103</sup> Etwa nach Art. 4 BRG. Dort wird zunächst für *alle* Sendungen u. a. „Objektivität“ gefordert (Abs. 1 S. 2). Nach Abs. 2 Nr. 1 i. d. F. des Gesetzes vom 1. März 1972 sind „in allen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“ „die verschiedenen Auffassungen im Gesamtprogramm ausgewogen und angemessen zu berücksichtigen“. Diese „Angemessenheit“ wird aaO Nr. 9 für „*alle Nachrichten und Berichte*“ durch strengere Kriterien spezifiziert: Sie sind „wahrheitsgetreu und sachlich“ zu halten, die Redakteure sind „bei der Auswahl und Sen-

und Informationen wird dann öffentlich „dargeboten“. Damit sind Personen betraut, welche sich innerhalb der Vermittlungsinstitutionen ihrerseits in einer Art besonderen Statusverhältnisses befinden, im Rundfunkwesen ansatzweise in einem besonderen Kommunikatorstatus<sup>103a</sup>. So ist der Rezipientenstatus einem Kommunikatorstatus bzw. einem Anstaltsaggregat zugeordnet, das insoweit als organisierter Inbegriff solcher Statusverhältnisse verstanden werden kann.

Aus seiner Einbeziehung in derartige Vermittlungszusammenhänge können sich für den Rezipienten größere Informationschancen ergeben, als sie sich ihm in seinen Primärgruppen und in den unmittelbaren Öffentlichkeiten „vor Ort“ bieten. Für die Lebensbedeutung und die grundrechtssystematische Wertigkeit solcher Chancen finden sich in der Rechtsprechung des BVerfG anspruchsvolle Umschreibungen. Das Gericht betont „eine individualrechtliche, aus Art. 1, Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitete Komponente“: Es gehöre zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, „sich . . . zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten“<sup>104</sup>. Damit werden verfassungsanthropologische Dimensionen des Informationsbegriffs berührt, welche in der medienrechtlichen Literatur noch nicht genügend gewürdigt worden sind. Es wird ein Motiv eingeführt, das u. a. jene Identitätsfindungsvorgänge betrifft, auf die auch das oben skizzierte Modell der Gruppenkommunikation angelegt ist. (Ein Gesichtspunkt, aus dem sich ergibt, daß Massenkommunikation zu Gruppenkommunikation ergänzend und stimulierend *hinzutreten* muß, anstatt sie, im Sinn eines autoritären „Daseinsvorsorge“-Prinzips, ersetzen zu wollen.) Das Gericht bezieht aber auch weiterreichende Qualifizierungszwecke und Verwendungszusammenhänge in seine Erwägungen ein: Der Besitz von Information sei von wesentlicher Bedeutung für „die soziale Stellung des Einzelnen überhaupt“. Erst mit Hilfe der Informationsfreiheit werde der Bürger „in den Stand gesetzt, sich selbst die notwendigen Voraussetzungen zur Ausübung seiner persönlichen und politischen Aufgaben zu verschaffen, um im demokratischen Sinne verantwortlich handeln zu können“<sup>105</sup>.

dung der Nachrichten zu Objektivität und Überparteilichkeit verpflichtet“. Nach Nr. 7 aaO dürfen die Rundfunkangestellten „bei der Programmgestaltung weder einseitig einer politischen Partei oder Gruppe noch Sonderinteressen . . . dienen. Sie können jedoch in eigenen Kommentaren und in Sendungen, die kritisch Stellung nehmen, ihre persönliche Meinung äußern.“ Darin liegt der Sache nach wohl auch jener Grundsatz beschlossen, den z. B. § 3 II ZDFV ausdrücklich statuiert: „Nachrichten und Kommentare sind zu trennen; Kommentare sind als persönliche Stellungnahmen zu kennzeichnen.“

<sup>103a</sup> Nämlich in einem „Mediator“-Status. Vgl. W. R. Langenbucher, Kommunikation als Beruf, Publizistik 1974/75, S. 256 ff. m. w. N.

<sup>104</sup> BVerfGE 27, 71 (81).

<sup>105</sup> AaO. Dort weiter: „Mit zunehmender Informiertheit erkennt der Bürger

Zum staatsbürgerlichen „status constituens“<sup>106</sup>, der damit ins Blickfeld kommt, gehört auch die Meinungsäußerungsfreiheit. So wird sichtbar, daß zwischen den beiden Hauptgrundrechten des Art. 5 I S. 1 auch in der Person ein und desselben Grundrechtsinhabers ein Sinnzusammenhang bestehen kann. Und zwar betrifft die Informationsfreiheit Voraussetzungen der Entstehung von Meinungen, sie dient der „Entstehenssicherung“ und stellt im Hinblick auf die Meinungsäußerungsfreiheit ein Element des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes dar<sup>107</sup>. Genauer, mit den Worten des BVerfG: Informationsfreiheit ist „die Voraussetzung der der Meinungsäußerung vorausgehenden Meinungsbildung“, und sie ermöglicht „eine freie Meinungsbildung und -äußerung“<sup>108</sup>. Das ist wieder das Phänomen der Sinneinheit, nun aber einschließlich der entscheidenden individualrechtlichen Engführung, aus der sich zugleich Begründung und Begrenzung der publizistischen Freiheit als Medienfreiheit ergeben:

Die Informationsfreiheit ist ein wesentliches Teilstück der Meinungsbildungsfreiheit als eines Freiheitsrechts, das der Meinungsäußerungsfreiheit strukturlogisch vorgeschaltet ist. Es tritt in Art. 5 I unter diesem Namen nicht in Erscheinung. Es kann dort auch implizite nicht vorgefunden werden, solange der Begriff des „sich Unterrichtens“ ähnlich formal verstanden wird, wie es oben für den Meinungsbegriff als unumgänglich bezeichnet wurde. So wird denn auch üblicherweise angenommen, eine Meinungsbildungsfreiheit sei in Art. 5 nicht mitgeschützt<sup>109</sup>. Das BVerfG indes arbeitet hier mit einem inhaltlich angereicherten, qualifizierten Informationsbegriff: „Nur *umfassende* Informationen, für die durch *ausreichende* Informationsquellen Sorge getragen wird, ermöglichen eine *freie* Meinungsbildung“<sup>110</sup>, d. h. das Gericht führt auf der Passivseite des Art. 5

Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für seine Existenz und kann daraus Folgerungen ziehen; seine Freiheit zur Mitverantwortung und zur Kritik wächst. Nicht zuletzt können die Informationen den Einzelnen befähigen, die Meinungen anderer kennenzulernen, sie gegeneinander abzuwägen, damit Vorurteile zu beseitigen und Verständnis für Andersdenkende zu wecken.“

<sup>106</sup> Vgl. *Denninger*, Staatsrecht 1, S. 28 ff.

<sup>107</sup> Vgl. *Kloepfer*, aaO, (Anm. 83), S. 57 ff., allg. S. 15 ff., 25 ff.

<sup>108</sup> AaO, (Anm. 104); Hervorhebungen von mir. In diesem Sinn spricht *Kloepfer* von der Meinungsbildungsfreiheit als „Schlüsselfreiheit“, aaO, S. 61.

<sup>109</sup> Nachw. bei *Kloepfer*, aaO, (Anm. 83), S. 70 mit Anm. 267. Ein pressepolitisches Abwehrinteresse (gegen *innere* Pressefreiheit, als Bedingung „umfassender“ Information), welches bei dieser Annahme im Spiel sein kann, tritt hervor bei *E. Gehrhardt*, Zum Begriff der Informationsfreiheit, AfP 1974, S. 689 (691 a. E., unter Berufung auf *E. Kull*, DÖV 1972, 453 [456]).

<sup>110</sup> AaO, (Anm. 104); Hervorhebungen von mir. Über „Gewährleistung ausreichender Informationsquellen“ als Voraussetzung „sachlich fundierte(r) Meinungsäußerung“ vorher *Lerche*, Art. „Informationsfreiheit“, in: *EvStL*, 1966<sup>1</sup>, Sp. 785 (786). Zögernd zur presserechtl. Umsetzung aber dann *ders.*, Verfassungsrechtl. Fragen zur Pressekonzentration, 1971, S. 71 ff.; *ders.*, Verfassungsrechtl. Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, S. 92 ff.

I S. 1, anders als auf dessen Aktivseite, gewissermaßen einen halbmaterialen Maßstab ein; einen Maßstab, durch welchen die einfache statische Symmetrie gesprengt und der Formalismus des Meinungsbegriffs von der Passivseite aus in Frage gestellt wird. Es besteht dann innerhalb des S. 1 ein Ungleichgewicht, das nur vermöge des S. 2 stabilisiert werden kann: Soweit „*umfassende*“ Information auf der Jedermannsebene nicht zu erlangen ist, muß sie durch Massenmedien beschafft und vermittelt werden. (Und in der Tat dient der Rundfunk zum Beispiel nach Art. 111 a I S. 2 BV der Information durch „*wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung*“.)

Meinungsbildungsfreiheit solcher Art – auf den status constituens bezogen – läßt sich mit dem oben im Hinblick auf die demokratische Grundeinheit hervorgehobenen evolutionären Gesichtspunkt in Verbindung bringen. Unter diesem Gesichtspunkt gebührt dem zugleich von Anknüpfung und Ablösung besonderes Interesse. Es geht um Vorgänge der Bewegung und Veränderung, der Entstehung *neuer* Meinungen aus den jeweils vorhandenen. Bei der Entstehung von Meinungen spielen vorhandene Meinungen Dritter *als Informationen* eine Rolle. Dabei kommt es auf Subjektivität als Stimulans an, aber auch auf den Tatsachen- und Kategorienfundus der vorhandenen Meinungen. Es ist nicht zuletzt der Tatsachen- und der (publizistische) Wahrheitsbezug, der Öffentlichkeit der hier gemeinten Art entstehen lassen kann. Er kann zulasten von Meinungsmacht ins Gewicht fallen. Andererseits kann er in Defizitsituationen, etwa bei bloßer Reizüberflutung, in der anderen Richtung (verdichtend, intensivierend) zu Buch schlagen. Er kann die Voraussetzung dafür sein, daß ein Funke überspringt. Zugleich verbürgt er Möglichkeiten der Abstandnahme nach rückwärts und erlaubt Ablösung, ohne daß die hermeneutischen Zusammenhänge zerstört würden. Vorgefundene Meinungen können ihre Verbreitungschance behalten, nicht nur im technischen Sinn des Art. 5 I S. 1, auch im Sinn inhaltlicher Übernahme und Weiterwirkung. Im Zeichen vorbehaltener Meinungsbildungsfreiheit kommt es allerdings nicht auf einfache Multiplikation oder auf „*Manipulation*“ und Hörigkeit an, sondern auf die Schaffung des nötigen Zwischenraums; darauf, daß eine Erneuerungsstufe dazwischentreten kann. Der Rezipient muß zu der Meinung des Kommunikators Distanz gewinnen, er muß sich ihrer als Information bedienen und nichtsdestoweniger seine eigene Meinung frei, auch frei von unverfügbaren Bindungen an die Meinung des Kommunikators, bilden können. Er muß das Stadium beliebiger Verhaftetheit überschreiten und mit seiner eigenen, u. U. abweichenden Meinung auch seinerseits auf die Meinungen Dritter einwirken können.

So verstandene Meinungsbildungsfreiheit hat eine *negatorische* und

eine „soziale“ Seite<sup>111</sup>. Negiert wird eine Handhabung öffentlicher Gewalt, durch die der, der sich informieren will, der Meinungsmacht irgendwelcher Kommunikatoren ausgeliefert würde, sei dies staatliche oder privat-gesellschaftliche Meinungsmacht. Aber nicht nur das blanke Entzinnen und geistige Fernbleiben muß jedermann freistehen. Nötig sind auch Teilnahmekancen und eine entsprechende öffentliche Gewährleistungstätigkeit. Freie Meinung versus etablierte, „herrschende“ Meinung (bzw. – wo Meinungsmacht durch Marktmechanismen hintangehalten wird – freie Meinung versus Marktmechanismen, sofern Marktmechanismen aus sonstigen Gründen die Entstehung eines „umfassenden“ Informationsangebots verhindern) – das ist nur die eine Seite des Zuordnungsproblems. Erforderlich ist auch, daß es in den etablierten Meinungen Einstiegsstellen gibt: Möglichkeiten des Kennenlernens diesseits des Bannkreises, Möglichkeiten der Identifikation, der Kritik; im Aktivstatus auch Möglichkeiten der Beeinflussung und Durchdringung. Das läuft auf bestimmte Mindestanforderungen hinsichtlich des *Sozialisationsmodus* hinaus, der in der Struktur von Öffentlichkeiten mitangelegt sein kann. Meinungsbildungsfreiheit ist ihrerseits ein Element von *Bildungsfreiheit*.

Damit ist ein Stichwort gefallen, durch das ein großes Arsenal möglicher Analogien und Querverweisungen geöffnet wird. „Öffentlichkeit der Meinungen“ als Öffentlichkeit von widerlegbaren Sinnbehauptungen, Sinnvorschlägen, welche sich an jedermann richten, unter Richtigkeitsgesichtspunkten geprüft und der unabhängigen Meinungsbildung je individuell und im Gruppenzusammenhang als Material zugrunde gelegt werden kön-

<sup>111</sup> Die „negative“ Informationsfreiheit als solche gehört zu den Grundfiguren heutiger liberaler Argumentation, vgl. *Kloepfer*, aaO, (Anm. 83), S. 64 ff. m. w. N. Die Schwierigkeiten beginnen erst, wenn die „negative“ und die „soziale“ Komponente *zusammengebracht* werden sollen. Vgl. nur *Herzog*, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, Art. 5, Rdnrn. 64 ff. Skeptisch zu Art. 5 etwa *Ridder*, *Das Recht auf Information*, in: *Das Recht auf Information* (Schriftenreihe der Evang. Akademie für Rundfunk und Fernsehen, Heft 12), 1967, S. 19 (32): bloßer Abwehranspruch gegen den Staat, „an die vorhandenen, allgemein zugänglichen Quellen weiter ungehindert heranzukommen“. *Ridder* billigt einen Informationsanspruch *de lege lata* nur den Medien – dort: der Presse – selbst zu; der Gesetzgeber sei allerdings durch das *Demokratieprinzip* in Pflicht genommen, ein „allgemeines Informationsrecht“ zu schaffen. Die Abhdlg. betrifft den engen Teilsektor der Amts- und Staatsgeheimnisse. Daß es auch um Abwehr bzw. Verteidigung *gesellschaftlicher* Informations- und Meinungsmacht geht, wird dagegen deutlich z. B. bei *Gehrhardt*, AfP 1974, S. 691.

Im übrigen ist hier zugleich die neuere allg. Grundrechtsdiskussion einschlägig. Vgl. *E.-W. Böckenförde*, *Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation*, NJW 1974, 1529 ff. Zu karg etwa *H. H. Klein*, *Die Grundrechte im demokratischen Staat*, 1974<sup>2</sup>; dazu *P. Häberle*, DÖV 1974, 343 ff. Für kommunikationsrechtl. Zwecke läßt sich bes. der Ansatz *Häberles* fruchtbar machen: Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL Heft 30, 1972, S. 43 ff.; „Leistungsrecht“ im sozialen Rechtsstaat, in: FS *Küchenhoff*, 1972, S. 453 ff.



nen – das ist ein Strukturprinzip, das sich im Medienrecht auf den ersten Blick ungewohnt ausnimmt; zumal im Presserecht älterer Provenienz wäre es ein Fremdkörper, mindestens wird es durch die formalen Vielfalt-Doktrinen<sup>112</sup> verdunkelt. Als *bildungsrechtliches* Strukturprinzip dagegen läßt es sich ohne Mühe entfalten: Insoweit wäre der Informationsfreiheit das *Recht auf Bildung* (als Recht auf *freie Bildung*)<sup>113</sup> in einer medienspezifischen Abwandlung vorgelagert, und in ihm sind die libertären und die „sozialen“ Momente, auf die es hier ankommt, enthalten, sie sind der bildungsrechtlichen Diskussion seit einigen Jahren geläufig.

Auf die Erläuterung von Konstruktionseinzelheiten muß an dieser Stelle verzichtet werden. Hervorgehoben sei nur noch einmal der Grundgedanke: Soweit sich der Informationsbegriff – vielleicht unter Beziehung

<sup>112</sup> Dazu *Hendrik Schmidt*, Kommunikationspolitische Alternativen?, 1972, S. 21 ff.; *H. H. Diederichs*, Konzentration in den Massenmedien, 1973, S. 17 ff. Über den Stellenwert des Vielfalt-Motivs im Rahmen der Arbeiten an Presserechtsrahmengesetz und Pressefusionskontrollgesetz unterrichtet *R. Groß*, Pressekonzentration und Medienpolitik, DVBl. 1975, 236 ff.

<sup>113</sup> Vgl. *Ekk. Stein*, Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, 1967, S. 42; *K.-D. Heymann/Ekk. Stein*, Das Recht auf Bildung, AÖR 97 (1972) S. 185 (209).

Bei diesen Autoren handelt es sich nicht um die ältere, auf *Träger-Interessen* zugeschnittene „Unterrichtsfreiheit“, auch nicht um die Privatschulfreiheit nach Art. 7 IV S. 1 GG. (Zu dieser zuletzt *Ch. Starck*, Freiheitl. Staat und staatl. Schulhoheit, in: *J. Krautscheidt/H. Marré* [Hrsg.], Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 9, 1975, S. 9 [30 ff.], mit Disk. S. 35 ff., abseits der oben gemeinten Fragestellung.) Die Bildungsfreiheit i. S. *Steins* ist auch von einer – etwa kreierbaren (so *B. Tiemann*, ZRP 1972, 116 f.; *H. J. Maître*, Die Privatuniversität, 1973) – Privathochschulfreiheit zu unterscheiden. Sie ist also nicht das Analogon zur Pressefreiheit als Verlegerfreiheit, zu einer entspr. konstruierten Privatrundfunkfreiheit usw. Gemeint ist ein Recht desjenigen, der *lernt*, sich im organisierten Lernzusammenhang *informiert*, dafür auf inhaltliche und institutionelle Vorgaben angewiesen ist und dennoch „frei“ sein soll: „die Undurchdringlichkeit der Persönlichkeit für den fremden Willen, ihre Fähigkeit nicht nur Werkzeug fremden Willens zu sein, sondern auch immer Selbstzweck zu bleiben“, so *S. Hessen* 1928 (näher *Stock*, Pädagogische Freiheit, [Anm. 37], S. 129, 157 ff.). Im Rundfunkrecht kann dafür an das Aufgabenelement „*Bildung*“ angeknüpft werden, wie es zuletzt in Art. 111 a I S. 3 BV normiert worden ist: einmal als Bestandteil des Oberbegriffs „Information“ (aaO S. 2, vgl. nur *R. Kabel*, RuF 1973, S. 147 ff.), zum andern – im Rahmen dieses Oberbegriffs – als Bezeichnung für den Bildungsrundfunk als relativ selbständigen Aufgabensektor.

Nun will es das Unglück, daß eine allg. „*Bildungsfreiheit*“ dem Grundgesetz dem Wort und, nach wohl noch h. M., der Sache nach unbekannt ist. *Stein* sieht sich deshalb zum Rückgriff u. a. auf Art. 2 I GG genötigt. Zögernd *M. Quilisch*, Neue Sammlung 1973, S. 346 ff.; *I. Richter*, Bildungsverfassungsrecht, 1973, S. 186 ff. (dazu *M. Stock*, Zeitschrift für Pädagogik 1974, S. 947 ff.). Die ältere Skepsis z. B. bei *Maunz*, Der Bildungsanspruch in verfassungsrechtl. Sicht, in: FS *Küchenhoff*, 1972, S. 605 (614 f.). Anders *L.-R. Reuter*, Soziales Grundrecht auf Bildung?, DVBl. 1974, 7 ff. Ausf. *ders.*, Das Recht auf chancengleiche Bildung, 1975.

des Art. 2 I GG – materialisieren läßt, entsteht ein informatorischer Mehrbedarf, welcher sich im Weg der Anbindung der Informationsfreiheit an die aktive Meinungsfreiheit beliebiger Dritter in der Regel nicht decken läßt. Ebenso wenig läßt sich allerdings *deren* Freiheit durch entsprechende Informationsgebote oder sonstige Inpflichtnahmen umprägen. Auf der Passivseite des Art. 5 I S. 1 entsteht dann ein „sozialer“ Überhang, und es wird dessen Abstützung jenseits der Jedermannsebene und der Sphäre der unmittelbaren Öffentlichkeiten erforderlich: auf dem Boden des Art. 5 I Satz 2.

c) Es geht dann darum, daß die Entstehung informatorischer Öffentlichkeit mittels *funktionaler Spezialisierungen* gefördert wird. Es geht um Information durch funktionell spezialisierte Meinungsverbreitung, es geht um die *professionelle* Vermittlung von Öffentlichkeit als Informationsquelle. Unter diesem Blickwinkel wären die Medienfreiheiten des S. 2 gewissermaßen zwischen die Kommunikator- und die Rezipientenfreiheit des S. 1 einzuschieben. Rundfunkrechtlich gewendet: Die Verselbständigung der Informationsfreiheit zieht die Verselbständigung der *Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk* notwendig nach sich, nur so läßt sich die Informationsfreiheit effektuieren. Dabei kommt es auf ein „mediales“ Verständnis der Berichterstattungsfreiheit an: Diese Freiheit muß von der allgemeinen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit des S. 1 in der oben umrissenen Richtung unterschieden werden. Sie muß als „Auftragsfreiheit“ konzipiert und der Informationsfreiheit *treuhänderisch*<sup>114</sup> zu-

---

<sup>114</sup> Ein medienspezifischer *Treuhandgedanke* beginnt sich seit einigen Jahren in der rundfunkpolit. Lit. herauszubilden. Daß die publizistischen Mitarbeiter des Rundfunks wegen ihrer Rolle als „Treuhänder der Massenkommunikation“, nämlich als „Vermittler und Sprecher von Interessen, Bedürfnissen und Meinungen der Gesellschaft“, der Unabhängigkeit bedürften, betont *J. Rau*, *Innere Rundfunkfreiheit – eine Erfindung der Redakteure?*, in: *Wie geduldig ist Medienpapier?* (Anm. 3), S. 142 (152), auch in: *KuR* Nr. 13 vom 4. April 1973, S. 1 (6). Vom Rundfunk als „Treuhänder der Gesellschaft“ spricht *F.-W. v. Sell*, *Programmverantwortung und redaktionelle Mitbestimmung*, *RuF* 1970, S. 13 (20); s. auch *K. v. Bismarck*, *Gedanken zum Selbstverständnis des Rundfunkjournalisten in einer polarisierten Gesellschaft*, *Publizistik* 1974/75, S. 382 (384): „demokratisches Treuhänder-Bewußtsein“, „Treuhänder-Verantwortung“.

In der jur. Lit. zuletzt *K. Berendes*, *Die Staatsaufsicht über den Rundfunk*, 1973, S. 63: Das „Gemeinschaftsgrundrecht“ der Rundfunkfreiheit sei vom Rundfunk als „Sachwalter“ oder „Treuhänder“ der Allgemeinheit“ auszuüben. Näher zunächst *H. Bethge*, *Rechtsfragen der Mitbestimmung im Bereich des Rundfunks*, *UFITA* 58 (1970) S. 117 (133); *ders.*, *Zur inneren Rundfunkfreiheit*, *JR* 1972, 493 (494); *K. Stern/H. Bethge*, *Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtl. Rundfunkanstalten*, 1972, S. 53, 60 f. m. w. N. Diesen Autoren geht es in erster Linie um die Grundrechtssubjektivität der Anstalt als solcher nach Art. 5 I S. 2. Dem Konzept einer *individuellen* Rundfunkfreiheit als Treuhänderrecht i. S. *Raus* treten sie nur zögernd näher. In letzterer Richtung wird der

geordnet werden. Hier kann sich der bildungsrechtliche Ansatz bewähren.

Art. 5 I S. 1 enthält die maßgeblichen Sinnkoordinaten des S. 2. Die verfassungsrechtliche Sinneinheit des S. 1 wäre ohne S. 2 unvollständig, sie greift notwendig auf S. 2 über. Durch die Verselbständigung nur der Informationsfreiheit könnte die Kernzone des S. 1: der Innenbereich der Beziehungen zwischen Kommunikator und Rezipient, auf der Jedermannsebene grundrechtlich nicht saniert werden, denn die Informationsfreiheit bricht sich dort an der Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit übermächtiger Dritter, bzw. sie verläuft sich an diesem Gegenrecht vorbei in die Weite des Meinungsmarkts. Funktionell spezialisierte Vermittlung kann demgegenüber als selbständiger Faktor ins Gewicht fallen. In ihr kann das Rezipienteninteresse gewissermaßen eine vorgeschobene Verteidigungslinie haben. Es kann in ihr einen festen Bezugspunkt haben. Es kann sich durch sie vor den Deformationswirkungen vermachteter Meinungsmärkte in Schutz genommen sehen.

Das setzt voraus, daß die Vermittlungsfunktion nicht auch ihrerseits instrumental an ein „Tendenz“-Interesse (als Kommunikatorinteresse) zurückgebunden ist, weder an ein fremdes noch an ein eigenes. Es kann auch nicht ohne weiteres auf die Meinung ankommen, die *der Vermittler* über den konkreten Inhalt des *Rezipienteninteresses* hat. Vielmehr handelt es sich bei dem Rezipienteninteresse um eine dem Rahmen nach durch die Staatsverfassung vorgegebene, in den rundfunkrechtlichen Aufgaben- und Programmgrundsätzen etwas näher entfaltete *normative Größe*, konkretisiert wird sie dann an nächster Stelle durch Programmplanung und Programmpraxis der Anstalten selbst. Die normstrukturelle Beschaffenheit dieser Größe aufzuhellen, ist eine der wichtigsten Aufgaben der Medienrechtstheorie. Dabei kann in einigem Umfang auf die neuere

---

Treuhandgedanke bisher vor allem von *W. Hoffmann-Riem* weitergeführt: Redaktionsstatute im Rundfunk, 1972, S. 101 ff.

Die Streitigkeiten und Unsicherheiten, die hier noch überall zu verzeichnen sind, haben einen Grund darin, daß über die kategoriale Befindlichkeit, über Lokalisierbarkeit, „Repräsentierbarkeit“ und rundfunkverfassungsrechtl. Zuordnung des *Treue-Adressaten* (des Publikums) zum Treuhänder-Stab noch keine hinreichend ausgearbeiteten Vorstellungen bestehen. Daraufhin werden die programmrechtl. Bestimmungen, in denen sich das Treuhandprinzip niederschlägt – und von denen aus es zulasten einfacher Meinungsfreiheit der Mitarbeiter, zugleich aber *zugunsten* ihrer publizistischen Unabhängigkeit eingreift – gern als Leerformeln bezeichnet. Stattdessen wird mitunter einer Leitungsbefugnis der Kollegialorgane das Wort geredet, welche auf die Ersetzung der einen Meinungsherrschaft durch die andere hinauslaufen könnte. In dieser Richtung *F. Mai*, Der Standort des Rundfunks im Verfassungsstaat, in: *A. Seeling* u. a., Probleme der Binnenstruktur der öffentlich-rechtl. Rundfunkanstalten, 1974, S. 27 ff. Vgl. *KuR* Nr. 37 vom 22. Mai 1974, S. 3 ff.

allgemeine Methodendiskussion zurückgegriffen werden, etwa auf die Diskussion über „unbestimmte“ Verfassungs- bzw. Gesetzesbegriffe, über „offene“ Normen usw. Derartige Kategorien wären im Hinblick auf Sollstrukturen vermittelter Öffentlichkeit medienrechtlich abzuwandeln. In die Spielräume der „Unbestimmtheit“ müßte einerseits ein *politischer*, andererseits ein *publizistisch-fachlicher* Faktor eingehen können; die beiden Faktoren in der „richtigen“, „kommunikationsgerechten“<sup>115</sup> Balance zu halten, obläge dem *Medienrecht*.

Vor der Komplexität solcher Normstrukturen hat die Medienrechtswissenschaft bisher immer wieder versagt. Entweder wurde die Meinungsbildungsfreiheit erst gar nicht als archimedischer Punkt anerkannt, oder die genauere Aufbereitung der entsprechenden – in der Praxis der Rundfunkgesetzgebung andeutungsweise längst vorhandenen – Ziel- und Programmnormen mißlang, weil die publizistischen Sachgesetzlichkeiten auch den engagierten Juristen zu wenig vertraut waren. Daraufhin mißlang auch die organisationsrechtliche Umsetzung. Über den rundfunkrechtlichen Stellenwert publizistischer Freiheit zum Beispiel konnte in der juristischen Literatur noch kein Einverständnis erzielt werden, geschweige denn über den presserechtlichen<sup>116</sup>. Derartigen organisationsrechtlichen Fragen stehen auch die Gesetzgeber noch weitgehend hilflos gegenüber<sup>117</sup>,

<sup>115</sup> Vgl. P. Glotz, in: Bausch, aaO, (Anm. 3), S. 61 (63) (Glotz schreibt die Wortschöpfung Oeller zu). S. auch Glotz, in: Rundfunk als machtfreier Raum, (Anm. 3), S. 111, 124. Einen Teilaspekt berührt Kloepfer mit der Wendung „publizistische Gruppengerechtigkeit“, aaO, (Anm. 83), S. 73, 76.

<sup>116</sup> Rundfunkrechtl. einerseits etwa die Arbeiten von Bethge und Stern/Bethge, aaO, (Anm. 114), sowie Leibholz (Anm. 24) und Geiger (Anm. 72), andererseits etwa Hoffmann-Riem, aaO, (Anm. 114); ders., Ein Redaktionsstatut für den NDR – rechtl. unbedenklich, RuF 1972, S. 255 ff.; ders., Ein erster Erfolg des Bemühens um Rundfunk-Redakteursstatute, RuF 1973, S. 247 ff.; s. auch ders., Mitbestimmung in den Rundfunkanstalten, epd-Dokumentation Nr. 19/73 vom 30. April 1973, S. 22 ff.

Presserechtl. einerseits etwa W. Weber, Innere Rundfunkfreiheit als Verfassungsproblem, 1973; H.-J. Papier, Über Pressefreiheit, Der Staat 13 (1974) S. 399 ff.; andererseits etwa Stammer, Die Presse als soziale und verfassungsrechtlich. Institution, S. 232 ff.; H. Ziegler, Redaktionsstatut und Pressefreiheit, AfP 1970, S. 913 ff.; ders., Zur inneren Pressefreiheit, DÖV 1971, 654 ff.; F. Kübler, in: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentags, 1972, Bd. I, S. D 3 ff.

<sup>117</sup> So, ungeachtet aller Medienpapiere (Anm. 4), bes. der Bundesgesetzgeber im Hinblick auf das (auf Referentenebene seit langem in Arbeit befindliche) Presserechtsrahmengesetz. Vgl. Groß, DVBl. 1975, 236 ff.; H. C. F. Liesegang, Verfassungsrechtlich. Fragen der inneren Pressefreiheit, JuS 1975, 215 ff.

Im Rundfunkrecht bisher am präzisesten Art. 2 des Statuts für die Programm-Mitarbeiter des NDR vom 15. Juni 1973, abgedruckt: RuF 1973, S. 261 ff., dazu Hoffmann-Riem, aaO, (Anm. 114, 116). Auf Landesebene hat es gelegentl. auf entspr. Gesetzgebungsakte gerichtete Initiativen gegeben, etwa: Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Landtag des Saarlandes vom 10. Mai 1972, LT-Drucks. 6/841, betr. Einfügung eines § 10 III in das SRG. Eine gesetzl. Regelung ist aber noch nirgends zustandegekommen.

oder es ist die Besorgnis im Hinblick auf gewisse überschießende oder mißverständliche Postulate der Redakteurs- und Statutenbewegung<sup>118</sup>, die ihnen die Hand lähmt.

Die entscheidende Frage ist die nach dem Verhältnis von publizistischer Freiheit und schlichter Meinungsfreiheit. Erst wenn insoweit die tatbestandlich-grundrechtstheoretische und machtpraktische Entstrickung gelingt, läßt sich publizistische Freiheit als Treuhandrecht institutionalisieren. Zu diesem Zweck muß zunächst über das publizistische Treuhandprinzip Genaueres ausgemacht werden. Einen ersten Einstieg können bildungsrechtliche Analogien ermöglichen. Das sogenannte *pädagogische Elternrecht* (Art. 6 II GG) hat „fiduziarischen“ Charakter<sup>119</sup> und unterscheidet sich dadurch typologisch von Grundrechten wie etwa dem der Eigentumsfreiheit (Art. 14 I GG). Ähnliches wird neuerdings häufiger von

---

<sup>118</sup> Zu Mißverständnissen der Zielsetzung der Statutenbewegung im Rundfunk hat bes. die Inanspruchnahme „der Meinungs- und Informationsfreiheit“ im Vorspruch des Entwurfs eines Redaktionsstatuts geführt, welcher auf der ersten Redakteursversammlung eines ARD-Mitglieds, des WDR, am 21. April 1969 beschlossen worden ist (i. d. F. vom 28. Jan. 1970 bei A. Skriver, Schreiben und schreiben lassen, 1970, S. 134 f., dazu Skriver, aaO, S. 49 ff.).

Weitere frühe Dokumente bei Skriver, S. 63 ff. (Presse), 129 ff. (Rundfunk). Analysen der Frühphase aaO, S. 13 ff., ferner bei O. Wilfert, Innere Pressefreiheit in Anstalten des öffentlichen Rechts, in: ders. (Hrsg.), Es geht nicht nur um Springer, 1968, S. 50 ff.; ders., Reformverlangen in den Funkhäusern, Frankfurter Hefte 1969, S. 485 ff.

Zu Verlauf und – vom NDR abgesehen – gegenwärtiger rechtsprakt. Stagnation der Statutenbewegung neben Rau, aaO, (Anm. 114), O. Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, in: U. Paetzold/H. Schmidt (Hrsg.), Solidarität gegen Abhängigkeit – Auf dem Weg zur Mediengewerkschaft, 1973, S. 163 ff. In diesem Resümee und in weiteren dort abgedr. Beiträgen tritt die veränderte gewerkschaftl. Orientierung hervor, die dazu geführt hat, daß die Redakteursbewegung in Mitbestimmungsbestrebungen auch des *nicht*publizistischen Personals einmündete, mit der Folge, daß über das Verhältnis der jetzt angestrebten breiteren Solidarität zu den funktionellen Differenzierungen einige Unsicherheit besteht und daß Forderungen nach Mitbestimmung von Belegschafts- bzw. Gewerkschaftsvertretern in den *Kontrollgremien* in den Vordergrund treten. Vgl.: Medienpolit. Konzept der RFFU, KuR Nr. 78 vom 16. Nov. 1974, S. I ff.; Gewerkschaftl. Forderungen zur Medienpolitik, KuR Nr. 19 vom 19. März 1975, S. I ff. Skeptisch über die Verträglichkeit solcher Konzepte mit dem älteren Pluralismus- und „Gewaltenteilungs“-Modell H. P. Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, 1972, u. a. zur RBG-Novelle vom 21. Sept. 1971 (GBl. S. 206) betr. Erweiterung des Verwaltungsrats um den Vors. des Personalrats und ein weiteres, von den Arbeitnehmern der Anstalt zu wählendes Mitglied. Ähnl. W. Schmitt Glaeser, Der Staat 13 (1974) S. 573 ff. Anders H. Schmidt, KuR Nr. 19 vom 13. März 1974, S. 1 (2); wohl auch Hoffmann-Riem, epd-Dokumentation Nr. 19/73, S. 35 ff.

<sup>119</sup> Vgl. L. Dietze, Chancen und Grenzen des Elternrechts, in: K. Schleicher (Hrsg.), Elternmitsprache und Elternbildung, 1973, S. 120 ff., gegen I. Richter, Bildungsverfassungsrecht, S. 44 ff.

der *pädagogischen Freiheit des Lehrers* angenommen<sup>120</sup> und mag mutatis mutandis auch von der *Wissenschaftsfreiheit* (Art. 5 III GG) gelten.

Das Elternrecht allerdings ist als Analogon näherhin nur begrenzt geeignet: Die Elternpflicht, die ihm innewohnt, bezieht sich immer nur auf die jeweiligen eigenen Kinder, wohingegen es zum Beispiel der Rundfunkjournalist mit einem rechtsförmlich nicht begrenzten und nicht gegliederten, bei „Einweg“-Kommunikation<sup>121</sup> zudem schon aus technischen Gründen von direktem „feed back“ ausgeschlossenen, gleichsam anonymen öffentlichen Publikum zu tun hat. Eine Mittelstellung nehmen in dieser Hinsicht die älteren Bildungsberufe ein: Deren Amtsgedanke bezieht sich zwar auch auf größere Personenmehrheiten (Schülerschaften, in Klassen oder sonstige übersehbare Lerngruppen gegliedert; Studentenschaften, als Hörsaalpopulationen, Seminargruppen usw. in Erscheinung tretend). Es handelt sich jedoch in der Regel noch um „face to face“- und prinzipiell auch um „Zweiweg“-Kommunikation<sup>122</sup>. Sie beläßt den Lernenden moderneren didaktischen Konzepten zufolge gewisse Chancen zur Artikulation ihrer subjektiven Bedürfnisse – wodurch indes auch dort das Ziel- und Curriculumproblem als Interessen- und Normenproblem keineswegs aus der Welt geschafft wird.

Die Informationsfreiheit spielt im Medienrecht zwar auch als Individualgrundrecht eine Rolle. Schon die quantitativen Sachzwänge öffentlicher Massenkommunikation bringen es aber mit sich, daß hier der Akzent in besonderem Maß auf der „*institutionellen*“ Umsetzung liegt: Das Grundrecht zugleich als objektive Grundsatzentscheidung, auf der Seite der Medienfreiheit wiederkehrend als Auftragsdeterminante und Amtskomponente. Das Rezipienteninteresse ist etwa im Rundfunkrecht einerseits Individualinteresse. Andererseits ist es das Interesse der Gesamtheit *aller* Rezipienten – der rundfunkrechtlichen „Allgemeinheit“<sup>123</sup>, „der Öffentlichkeit“, des „Volks“ im kommunikationsrechtlichen Sinn des Art. 21 I S. 1 GG. In beiden Hinsichten handelt es sich um nicht *nur* empirische Größen. Der eigenartig ungreifbare Anonymitätscharakter des Gesamtpublikums läßt die Notwendigkeit eines objektiv-normativen Einschlags nur besonders sinnfällig erscheinen.

Zwar macht sich die neuere Wirkungs- und sonstige Publikumsfor-

<sup>120</sup> Vgl. *Stock*, Pädagogische Freiheit, (Anm. 37), S. 244 u. passim. Z. T. anders zuletzt *B. Cleavinghaus*, RdJB 1975, S. 25 ff.

<sup>121</sup> Vgl. *Schulz*, aaO, (Anm. 96), S. 92 f. Über Teilnahmeexperimente unterrichtet: Schlagwort Transparenz, hrsg. von der *Programmdirektion Dt. Fernsehen/ARD*, 1973, mit Bibl. S. 63 ff.

<sup>122</sup> Vgl. *Schulz*, aaO, (Anm. 121).

<sup>123</sup> Dieser Begriff – mit formalem Ansatz – u. a. im Gebührenstaatsvertrag (Anm. 10). Näher *Lerche*, Rundfunkmonopol, S. 22 ff.; *Lieb*, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetz, S. 113 ff.

schung<sup>124</sup> daran, innerhalb dieses Gesamtpublikums anhand abstrakter Kriterien die verschiedenartigsten Zielgruppen zu unterscheiden, was entsprechende gegenständliche Auffächerungen des Programmangebots (Familien-, Frauen-, Kinderfunk, Sendungen für Alte, Kranke, Schulfunk, Telekolleg, Lehrerkolleg usw.; auch „Kirchenfunk“) erlaubt. Auch findet der Rundfunk innerhalb dieses Publikums die mannigfachsten konkret vorhandenen gesellschaftlichen Gruppierungen und Institutionen vor, von den eingangs erwähnten Kleingruppen bis zu den „in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“ und bis zum Staat selbst. Sie sind der Artikulation eigener Interessen, zumal eigener *Kommunikatorinteressen*, fähig und drängen so oder so auf Programmeinfluß. Insoweit tritt das Publikum neben seinem Charakter als *rezeptiver* Öffentlichkeit mit seiner *aktiv-öffentlichen* Seite in Erscheinung, und in solches Kommunikatorinteresse gehen in bunter Pluralität unzählige dritte Lebens- und auch Lenkungs- und Machtinteressen ein. Gerade angesichts solcher Empirie wird aber das Erfordernis eines unabhängigen Standpunkts deutlich. Maßstab der Unabhängigkeit muß das Treuhandprinzip als *publizistisches Sachprinzip* sein.

Ungeachtet der Notwendigkeit auch von Teilnahme, Kontrolle und Aufsicht ist zuerst erforderlich, daß ein Spielraum für fachliche Selbststeuerung und Selbstregulierung eröffnet wird. Hier könnte wieder die Analogie zu einer älteren Bildungsfreiheit weiterhelfen. Daß zwischen Rundfunkverfassung und *Hochschulverfassung* manche Ähnlichkeiten bestehen, ist schon häufig beobachtet worden<sup>125</sup>. Weniger weit verbreitet ist die Annahme, die Rundfunkfreiheit könne auch insoweit etwas mit der *Wissenschaftsfreiheit* zu tun haben, als es sich darum handelt, einen kulturellen Sachbereich nicht nur gruppenpluralistisch-mechanisch, durch ein Gefüge von checks and balances, sondern *von innen heraus* zu stabili-

<sup>124</sup> Vgl. die Gutachten in: Fernsehforschung in der Bundesrepublik Deutschland, RuF Sonderheft, 1972.

Publikumsforschung vermag Publikumsteilnahme nicht zu ersetzen. Sie kann aber Behelfe liefern, mit denen sich intensivere Rückkoppelungen herstellen lassen als auf dem Boden der pressspezifischen Doktrin von der „*demokratischen Kaufentscheidung*“ des Lesers, vgl. M. Reh binder, DVBl. 1974, 62 (63), zu J. H. Kaiser, Presseplanung, 1972, S. 53; H. Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, 1973, S. 96 („In der Freiheit des Informationskaufs . . . wird eine tagtägliche demokratische Abstimmung der Informationskonsumenten durchgeführt“). Diese „Kioskthese“ (P. Glotz/W. R. Langenbucher, Der mißachtete Leser, 1969, S. 11 ff., 158 f.) schafft nur scheinbar Entlastung. Sie würde auch einen auf „Informationskauf“ gestellten Privatrundfunk nicht von der Suche nach den oben erörterten Programmbestimmungsfaktoren entbinden. Ausf. H. Kiock, Kommunikations-Marketing – die Technik journalistischer Anpassung, 1972.

<sup>125</sup> Seit Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 512 f. Dazu M. Stock, AöR 97 (1972) S. 154 ff.

sieren: auf dem Boden seiner Eigengesetzlichkeit als Grundlage einer begrenzten Kulturautonomie, vermöge eines Methodeninstrumentariums, welches nur in Freiheit betätigt werden kann und jede Instrumentalisierung von außen und innen ausschließt<sup>126</sup>. Macht man sich aber diesen Gesichtspunkt zu eigen, dann ergibt sich als Kern publizistischer Freiheit ein Professionalismuskonzept, wie es kürzlich auf die Formel gebracht worden ist: „*Verwissenschaftlichung und Orientierung an gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen.*“<sup>127</sup> „Gesamtgesellschaftlich“ ist ein neuerer Name für „allgemein“. Das „allgemeine“ Bedürfnis, auf dessen Befriedigung das publizistische Sachprinzip angelegt sein könnte, ist das Bedürfnis nach einer „tendenziell unverzerrten, auf Rationalität angelegten Kommunikationsstruktur“<sup>128</sup>.

### III

In einer im Dezember 1974 veröffentlichten Erklärung des Rats der EKD zur wirtschaftlichen Lage der Zeitungen und des Rundfunks heißt es: „Die Kirche lebt von dem Evangelium, das zur Freiheit ruft und Menschen frei macht. Es gehört daher zu ihren Aufgaben, die Bedingungen für

<sup>126</sup> In diesem Sinn über „relative Autonomie als das Organisationsprinzip der öffentlichen Sphäre“ Ziegler, in: Rundfunk als machtfreier Raum, (Anm. 3), S. 41 f., für den gesamten Bereich von Information und Bildung. Ähnlich über „Verselbständigung kultureller Institutionen als Verfassungsgebot“ ders., DÖV 1971, 657 f.: Es gehe um „Modelle der Reduzierung von Herrschaft“. Breiter allg. „zur Funktion professioneller und kollegialer Autonomie in Presse, Funk und Hochschule“ F. Kübler, Kommunikation und Verantwortung, 1973. Von da aus läßt sich das „Sachprinzip“ des Rundfunks, von dem Schlaich handelt (Neutralität als verfassungsrechtl. Prinzip, 1972, S. 83 ff.), inhaltlich anreichern. (Zurückhaltender, wenn auch nicht ablehnend, zur „Respektierung geistigen Schaffens in seiner Eigengesetzlichkeit“ Lerche, zuerst: Rundfunkmonopol, S. 103, zuletzt: Verfassungsrechtl. Fragen der „inneren Pressefreiheit“, S. 70 ff., nach Oppermann.)

<sup>127</sup> K. Koszyk, Der Journalistenberuf – Professionalisierung durch Wissenschaft?, KuR Nr. 9 vom 2. Feb. 1974, S. 2. Näher I. Dygutsch-Lorenz, Die Rundfunkanstalt als Organisationsproblem, 1971, S. 114 ff.; s. auch dies., Professionalisierung, Mobilität und Sozialisation in Massenmedien, RuF 1972, S. 138 ff. Allg. etwa Th. Luckmann/W. M. Sprondel (Hrsg.), Berufssoziologie, 1972.

Es sei angemerkt, daß ein Schlüsselproblem insoweit das der *Journalistenausbildung* ist. Auch darüber neuerdings Reformdisk., etwa: W. R. Langenbacher, Zukünftige Erfordernisse für die Ausbildung der Journalisten, in: Magnus, Massenmedien in der Prognose, S. 150 ff.; V. Hummel, MP 1974, S. 14 ff.; J. Aufermann/E. Elitz (Hrsg.), Ausbildungswege zum Journalismus, 1975. Zahlreiche Beiträge dazu auch in: Journalismus als Beruf. Publizistik, Doppelheft 3–4 (1974) = 1–2 (1975).

<sup>128</sup> So Kübler, Kommunikation und Verantwortung, S. 10, u. a. an Habermas anknüpfend.



Freiheit und Mündigkeit aller Bürger sichern zu helfen.“<sup>129</sup> Unter diesem Blickwinkel setzt sich die Erklärung für „ungeschmälerte Informations- und Meinungsfreiheit“ ein: Es gehe darum, „durch vielfältige Möglichkeiten zu öffentlicher Kommunikation den Raum der Freiheit zu erhalten und auszudehnen“. „Unerläßlich für die Freiheit von Informations- und Meinungsbildung in der Gesellschaft“ sei zumal die „journalistische Unabhängigkeit“<sup>130</sup>.

Hier scheint der Zweischnitt, der oben gefordert wurde, gelungen: Das besondere kirchliche Kommunikatorinteresse geht mit einem Rezipienteninteresse, das zunächst durchaus säkular verstanden wird, von innen heraus eine Verbindung ein. Dieser offensive Begründungsansatz läßt Konflikterwägungen in den Hintergrund treten. Sie fehlen nicht gänzlich. Sie betreffen aber nicht das Verhältnis von *kirchlichem „Öffentlichkeitsauftrag“* und Meinungsbildungsfreiheit, sondern die Evangelische Kirche tritt als *Sachwalterin* dieser Freiheit auf, sie zeigt sich angesichts *anderweitig* sich abzeichnender „Informations- und Meinungsmonopole“<sup>131</sup> um den Fortbestand dieser Freiheit besorgt. Daraufhin erweist sich der zweite Schritt vollends als mühelos: Meinungsbildungsfreiheit bedingt journalistische Unabhängigkeit, auch für diese macht sich die Kirche zur Sachwalterin. Wenn man auf dieser medienpolitischen Grundlinie weiterdenkt, ergibt sich als Generalantwort auf die Themenfrage: *Kirchenfreiheit und Medienfreiheit können ihrer jeweiligen Sachstruktur nach ineinandergreifen*. Sie können in besonderer Weise zusammenstimmen, anstatt daß zwischen ihnen notwendig ein Spannungs- oder Konfliktverhältnis bestünde. Auf dieser Linie liegen denn auch die folgenden Schlußüberlegungen. Es sei aber angemerkt: Es gibt auch Konzepte, welche mit einer stärkeren Betonung des Konfliktmoments beantwortet werden müßten<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> Informations- und Meinungsfreiheit in einer freien Gesellschaft, Gutachten vom 14./27. Dez. 1974, KuR Nr. 1 vom 11. Jan. 1975, S. I ff.; auch in: ComSoc. 1975, S. 181 ff.

<sup>130</sup> Hinzuzunehmen ist hier das Gutachten der Kammer für publizistische Arbeit von 1968 (Anm. 67), das einen breiteren, im wesentl. aber ähnl. Ansatz aufweist, z. B.: „Wo immer aber die notwendige Unabhängigkeit der Redaktionen den Unternehmensinteressen nachgeordnet wird, ist die politische Einwirkung der Unternehmensleitung auf die Redaktionen zu begrenzen – um des öffentlichen Interesses willen, an dem in Presse und Rundfunk alle wirtschaftlichen Interessen zu messen sind“ (Ev. Komm. 1 [1968] S. 720).

<sup>131</sup> So wörtlich, aaO, (Anm. 129).

<sup>132</sup> Über Verlag und Redaktion, Verleger und Journalisten (auch im Hinblick auf die kirchliche Presse) heißt es in der ZdK-Stellungnahme vom Okt. 1974 (oben bei Anm. 73): Ihre Tätigkeit „ist bestimmt durch den Charakter vertrauensvoller Zusammenarbeit“, im Gegensatz zu „einem Konfliktmodell“. Das ist nach *Albus* präskriptiv gemeint: Medienpolitik solle sich „nicht am Konflikt, sondern am Vertrauen“ orientieren. Vorweg erklärt *Albus* allerdings: „Dabei geht es um Macht.“ Sein Plädoyer für den Fortbestand des „Tendenzschutzes“

1. Vorab einige knappe Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Lokalisierung des kirchlichen *Kommunikatorinteresses*, zunächst unter Ausklammerung von Presse, Rundfunk und Film. Unter den Grundrechten kommt an nächster Stelle die Bekenntnis- und Religionsfreiheit und dahinter die Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit in Betracht.

a) Das kirchliche Kommunikationsinteresse genießt jedenfalls in einem religiösen Kernbereich den Schutz des *Art. 4 I und II GG*<sup>133</sup>.

Sofern man für weiter „außen“ liegende oder anhand sonstiger Merkmale bestimmte Teilbereiche außerdem auf *Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 III S. 1 WRV* zurückgreifen will, hat man es insoweit mit dem Kontrapunkt des „für alle geltenden Gesetzes“ zu tun, wohingegen *Art. 4* seine Schranken in der Verfassung selber findet<sup>134</sup>.

b) Ob daneben die Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit einschlägig sein kann oder ob volle Spezialität des *Art. 4* besteht, ist umstritten<sup>135</sup>. Wer letzteres annimmt, mag in *Art. 5 I S. 1* eine Auffang-

---

trifft sich mit den Thesen *Herzogs*, Kirchen und Massenmedien, in: *HdbStKirchR*, Bd. II, S. 417 (428 ff.). S. unten Anm. 138.

<sup>133</sup> Hier ist jedenfalls die *Bekenntnisfreiheit* einschlägig. Sie betrifft „das religiöse Zeugnis in der Welt“, so *Scheuner*, Das System der Beziehungen von Staat und Kirche im Grundgesetz, in: *HdbStKirchR*, Bd. I, 1974, S. 5 (79). Mit normativistischem Einschlag *Listl*, Glaubens-, Gewissens-, Bekenntnis- und Kirchenfreiheit, aaO, S. 363 (382): „die grundrechtliche Befugnis, religiöse sowie religiös motivierte moralische Überzeugungen überall in der Öffentlichkeit zu vertreten“. (Dort S. 380 ff. näher zum Verhältnis der Einzelverbürgungen des *Art. 4 I und II*.) Umfassend *R. Zippelius*, in: *Bonner Kommentar*, Zweitbearb., (hier) 1966, *Art. 4*, Rdnr. 74: Geschützt sei „die religiöse oder weltanschauliche ‚Meinungsäußerung‘, verstanden als Bekundung einer religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung in den üblichen Formen der Sinnobjektivierung, also durch Wort, Schrift, Bild, Plastik, durch Gesten und Musik“. Insoweit stellen sich die Abgrenzungsprobleme, die im Hinblick auf sonstige Äußerungs- oder dritte Handlungsformen entstanden sind (dazu *M. Stolleis*, *ZevKR* 18 [1973] S. 376 [387 ff.]), hier nicht. Im übrigen zuletzt *Schlaich*, *HdbStKirchR*, Bd. II, S. 261 ff.

<sup>134</sup> Hier ist auch kommunikationsrechtl. noch manches ungeklärt. Sofern man sich nicht der *Listl*schen These von der bloßen „deklarativen Verdeutlichung“ (zuletzt: aaO, [Anm. 133], S. 405) anschließt, kommt *Art. 137 III S. 1 WRV* als Sitz gewisser die des *Art. 4* flankierender selbständiger Gewährleistungen in Frage. Dabei werden „Bereichs“-Abscheidungen, wie sie *H. Weber* vornimmt (*ZevKR* 17 [1972] S. 386 [401 ff.]), den kommunikationsrechtl. Sachverhalten nicht leicht gerecht werden können: Gerade für diese Sachverhalte sind unscharfe Grenzen und nicht zu verräumlichende Polaritäten und Verzahnungen charakteristisch. Allg. *K. Hesse*, in: *FS W. Weber*, 1974, S. 447 [451 ff.]; *ders.*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: *HdbStKirchR*, Bd. I, S. 409 [417 f.]; *Scheuner*, aaO, S. 79 f. – Zur Schrankenproblematik allg. *Hesse*, aaO, S. 430 ff.; *Listl*, aaO, S. 392 ff.

<sup>135</sup> Für volle Spezialität etwa *v. Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 1957<sup>2</sup>, *Art. 4*, Anm. III 3; *W. Hamel*, Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: *Bettermann-Nipperdey-Scheuner* (Hrsg.), Die Grundrechte, Bd. IV/1, 1960, S. 37 (55 ff.) („eine Kategorie der Seele, das Eintreten für unbegreifbar verpflichtende

stellung für kirchliche kommunikatorische Betätigungen *außerhalb* eines religiösen Kernbereichs erblicken, es sei denn, er erstreckt den Schutz des Art. 4 auf *sämtliche* andernfalls dem säkularen Grundrecht unterfallenden Verlautbarungen der Kirche. Ferner kommt einseitig oder beiderseits begrenzte oder aber volle „Idealkonkurrenz“ in Frage<sup>136</sup>, woraufhin sich

Mächte“); *Zippelius*, Bonner Kommentar, Art. 4, Rdnr. 76; *Herzog*, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, Art. 4, Rdnr. 82, der jedoch in wesentl. Punkten auf die Analogie zu Art. 5 verweist. Ähnlich von Art. 137 WRV aus *ders.*, HdbStKirchR, Bd. II, S. 425 f. Weiterführend demgegenüber *Schlaich*, aaO, S. 256 ff.

Die Frage wurde aktuell aus Anlaß der Hirtenbrief-Entscheidungen und des „Tabak-Falls“. Ebenso eifrig wie hilflos noch die *Hirtenbrief-Entsch.* des OVG Münster, DVBl. 1963, 112 (115 ff.). Sehr glatt dann BVerwGE 18, 14 (15 f.), = ZevKR 11 (1964/65) S. 204 ff. m. Anm. von *H. Zwirner*; dazu zuletzt *J. Listl*, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland, 1971, S. 435 ff. Unstreitig steht der Heranziehung des Art. 5 jedenfalls nicht Art. 19 III entgegen, *Ridder*, Meinungsfreiheit, (Anm. 84), S. 269; *v. Mangoldt/Klein*, Art. 5, Anm. II 6; Art. 19, Anm. VI 3 b; BVerwG, aaO; allg. zuletzt *G. Ulsamer*, in: FS Geiger, S. 199 ff. Auch der besondere öff. Status der *Kirchen* ist nicht – wie noch das OVG annahm – hinderlich. Wenn sich gleichwohl *Listl*, S. 441, aber auch *Zwirner*, S. 207 f., *gegen* die Anwendung des Art. 5 durch das BVerwG aussprechen, dann mag dahinter ein Bestreben stehen, das „Abschwimmen“ der Materie in religionsfernere Mischbereiche zu verhüten; vgl. *M. Heckel*, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, VVDStRL Heft 26, 1968, S. 5 (35) (s. auch aaO, S. 45 m. Anm. 64).

Ähnl. schon im „Tabak-Fall“ BVerfGE 12, 1 (4): Der Senat ließ offen, ob Art. 4 insoweit „Unterfall“ des Art. 5 sei. Dazu *Listl*, aaO, S. 54 (61 f.). *Scheuner* wendet sich gegen diese „Unterfall“-Perspektive, VVDStRL Heft 22, S. 45; *ders.*, Die Religionsfreiheit im Grundgesetz, DÖV 1967, 585 (589 f.), = *ders.*, Schriften zum Staatskirchenrecht, 1973, S. 33 (43 ff.): Entwicklungsgeschichtl. sei Art. 5 „eher ... Derivat als umgekehrt“, deshalb treffe die *lex specialis*-These von *Zippelius* nicht zu. Soll nun stattdessen Art. 5 I S. 1 *lex specialis* zu Art. 4 sein? Das würde in die Irre führen. Für Spezialität des Art. 4, „soweit überhaupt Überschneidungen in Betracht kommen können“, BVerfGE 32, 98 (107).

<sup>136</sup> Eine auch medienrechtl. brauchbare Konkurrenzlösung könnte hier in dem Begriffspaar *Verkündigung-Information* beschlossen liegen, wobei aber vor Alternativen wie „instrumental“ – „medial“ zu warnen ist (oben Anm. 35). Ausf. zum Rundfunkrecht *Wunschel*, aaO, (Anm. 24<sup>a</sup>), S. 145 ff., 176 ff. Bezieht man die neueren Ansätze von „Radio-Theologie“ (Anm. 38, 50) ein, dann müßte jedenfalls die *vollständige* Zurücknahme des kirchl. Kommunikatorinteresses hinter die Barrikaden des Art. 4 bzw. des Art. 137 WRV als überholt erscheinen. Ob ein – kategorial, nicht aber räumlich zu verstehender – Kernbereich kirchl. Verkündigung dort und *nur* dort beheimatet bleiben muß, mag dahingestellt bleiben. Auch dann würde eine Mittelzone möglicher „Idealkonkurrenz“ mit Art. 5 übrigbleiben. Andererseits gibt es auch Verlautbarungstypen, welche *nur* unter Art. 5 fallen. Zumal für das Medienrecht ist Art. 5 der grundrechtl. Hauptschauplatz, und dort werden sich die Kirchen eher mit „*maius*“ als mit „*aliud*“-Konzepten (vgl. *Wunschel*, aaO) behaupten können. Der säkulare verfassungsrechtl. Meinungsbegriff wurde oben (S. 282) so weit gefaßt, daß die Meinungsäußerungsfreiheit auch Elemente der Religionsfreiheit in sich aufnehmen kann. Der inneren Abständigkeit konfessionellen „*Meinens*“ kann z. B. auch durch die Annahme von „Idealkonkurrenz“ und durch entspr. Schrankenkonstruktionen zusätzlich Rechnung getragen werden. In dieser Richtung wohl auch *Schlaich*, HdbStKirchR, Bd. II, S. 266 f.

Schrankendivergenzen von je verschiedener gegenständlicher Reichweite ergeben würden. (Die Schranken sind hier die des Art. 5 II, vor allem die der „*allgemeinen Gesetze*“<sup>137</sup>.)

2. Soweit dem entsprechenden *Rezipienteninteresse* nicht auch seinerseits ausschließlich religions- bzw. staatskirchenrechtliche Dimensionen zugeschrieben werden<sup>137a</sup>, behält es seinen Sitz in *Art. 5 I S. 1*. Letzteres wäre jedenfalls hinsichtlich weltlich-öffentlichrechtlich organisierter Massenkommunikation der Fall. Damit sei nun sogleich zu den Medienfreiheiten übergeleitet.

3. Auch im Hinblick auf das *kirchliche* Medieninteresse müssen zwei grundlegend voneinander abweichende Verfassungsdoktrinen der *Medienfreiheit* unterschieden werden.

a) Eine Medienfreiheit, die als verbreitungstechnischer „Unterfall“ der vorgelagerten medienunspecifischen Kommunikatorfreiheit verstanden wird, bietet für den Gedanken der dreigliedrigen Sinneinheit nach Art. 5 I auch insoweit keinen Anknüpfungspunkt. Für ein so klassifiziertes kirchliches Presse- oder Filmwesen würde ähnliches gelten wie für kirchliche Kommunikation *außerhalb* der Medien des Art. 5 I S. 2: Es würde einerseits dem religions- bzw. staatskirchenrechtlichen Sonderregime unterliegen. Andererseits würde neben oder anstelle<sup>138</sup> des S. 1 des Art. 5 I nunmehr dessen S. 2 in Betracht kommen. Dadurch würde sich an der Armut der Konstruktion nichts ändern. Ob eine Grundlinie wie die der zitierten EKD-Erklärung eingeschlagen würde oder nicht, würde außerverfassungsrechtlichen Fügungen überlassen bleiben. Nicht wesentlich anders würde es sich auch im Fall der Entstehung eines kirchlichen „Gruppen“-*Rundfunks* als „Tendenz“-*Rundfunks* abseits des auf dem geläufigen Integrationsprinzip fußenden Standards publizistischer Unabhängigkeit verhalten.

b) Anders, wenn die Rundfunkfreiheit bisher praktizierter Art als Prototyp der gesuchten Medienfreiheit angesehen und (in einer weiterentwickelten Version) der grundrechtssystematischen Aufbereitung auch des kirchlichen Medieninteresses als Modellfall zugrunde gelegt wird:

<sup>137</sup> Dazu W. Weber, „Allgemeines Gesetz“ und „für alle geltendes Gesetz“, in: FS E. R. Huber, 1973, S. 181 ff.; Ch. Starck, Herkunft und Entwicklung der Klausel „allgemeine Gesetze“ als Schranke der Kommunikationsfreiheiten in Artikel 5 Abs. 2 des Grundgesetzes, in: FS W. Weber, S. 189 ff. m. w. N.

<sup>137a</sup> Vgl. Kloepfer, aaO, (Anm. 83), S. 76 („negativ“-„positiv“).

<sup>138</sup> Für konventionelle Medienrechtsdoktrinen bleibt sich das im Ergebnis gleich. Vgl. nur Herzog in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnrn. 200–203, 51. (Von Art. 137 III S. 2 WRV ausgehend, will Herzog denn auch einen „verfassungsrechtlichen Tendenzschutz“ der kirchl. Presse begründen, HdbStKirchR, Bd. II, S. 428 ff.) Anders etwa E. Wufka, Die verfassungsrechtl.-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, 1971, S. 72 f. Guter Überblick: J. Wenzel, Die Programmfreiheit des Rundfunks, Jur. Diss. Gießen 1970, S. 11 ff.

Dann tritt zu der kirchlichen Meinungsäußerungsfreiheit und zu den erwähnten Sonderverbürgungen als selbständiges, im Ansatz säkulares weiteres Element eine Berichterstattungsfreiheit hinzu, in welcher die Meinungsbildungsfreiheit, wie oben beschrieben, treuhänderisch umgesetzt ist. Zwischen Kirchenfreiheit und Rezipientenfreiheit wird als vermittelnde, „eigenständige“ dritte Größe eine Medienfreiheit eingeschoben. Für kirchliches Programminteresse, das *von außen* an den Rundfunk herangetragen wird, bedeutet das: Die Rundfunkfreiheit ist der Kirchenfreiheit in einer Weise zugeordnet, für die es in sonstigen Konstellationen „offener Neutralität“<sup>139</sup> Vergleichsaspekte gibt. Auf der anderen Seite ist der Rundfunk dem individuellen und gesamtgesellschaftlichen Informationsinteresse verpflichtet. In beiden Richtungen ist er in seiner Programmfunktion grundrechtsgebunden.

So weit die Programmverantwortung des Rundfunks reicht, treffen die dritten Kommunikatorfreiheiten und das Rezipientengrundrecht nicht unmittelbar aufeinander<sup>140</sup>. Vielmehr schiebt sich das publizistische Sachprinzip dazwischen. Es stellt im Hinblick auf übergewichtige äußere Meinungsmacht – wie sie in „Tendenz“-Medien ohne weiteres durchwirken würde – ein Machtregulativ dar. Mit kirchlichen Konzepten wie dem der zitierten Erklärung stimmt es dagegen fast ohne Mühe zusammen<sup>141</sup>. Es entsteht eine machtarme, beruhigte Zwischenzone, eine Plattform „unparteiischen“, „sachlichen“<sup>142</sup> Ausgleichs durch journalistischen Sachverstand. Bei der Vermittlung des latenten Grundrechtskonflikts wird der Rundfunk von seinem eigenen Grundrechtstitel nicht Gebrauch machen

<sup>139</sup> Vgl. Scheuner, in: HdbStKirchR, Bd. I, S. 61 ff. Näher Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtl. Prinzip, S. 83 ff. und passim.

<sup>140</sup> Schon deshalb stellt sich auf diesem Boden nicht das Problem der Grundrechtsbindung der Kirchen. (Dazu allg. einerseits H. Weber, ZevKR 17 [1972] S. 386 ff., andererseits Hesse, in: FS W. Weber, S. 447 ff.).

<sup>141</sup> Hier mag ähnliches gelten wie im Fall des Verhältnisses der Bekenntnisschule „geschlossenen“ Typs zur gemeinsamen öffentl. Schule als Schule „für alle“ (Anm. 66, entspr. zum Religionsunterricht Anm. 78).

<sup>142</sup> Diese und ähnliche Kennwörter der Rundfunkgesetze (Beispiel: Anm. 103) schließen einerseits eine gewisse Garantie *originalen* „Zu Wort Kommens“ der Kirchen ein, auch in der vollen Breite der Äußerungsformen des Art. 4, ohne Verwischung, Herabnivellierung, Beschwichtigung, „Unterdrückung“ usw. Insoweit konvergiert die Begründung vom Informationsinteresse der Hörer und Zuschauer aus mit der Begründung vom kirchl. Kommunikatorinteresse aus. Andererseits ermächtigen diese Bestimmungen den Rundfunk zur „eigenständig“-mediendidaktischen Aufbereitung des „Meinungs“-Zustroms und -Durchstroms, einschl. der kritischen Kompetenz; darin liegt zugleich eine Gewährleistung der „negativen“ Religionsfreiheit usw. der Rezipienten. Ein kirchl. Medieninteresse allerdings, das solche anspruchsvollen Vermittlungsdienste zu scheuen hat, wird an der Selbständigkeit der Redaktionen Anstoß nehmen und sich auf weitergehende programm-, personal- oder schließlich organisationsrechtl. kirchl. Rückbindungen richten.

müssen, weder gegenüber den Hörern und Zuschauern noch in der anderen Richtung: gegenüber den Kirchen. Zum Vergleich sei auf die Parteienfreiheit (Art. 21 I GG) hingewiesen: Soweit die politischen Parteien Anspruch auf die Einräumung „angemessener Sendezeit“ oder von „Gelegenheit zur Äußerung im Rundfunk“ o. ä.<sup>143</sup> haben, leistet der Rundfunk seinen eigenen, redaktionellen oder mindestens programmplanerischen Beitrag dazu kraft *öffentlicher* Kompetenz, er tritt den Parteien nicht grundsätzlich anders gegenüber als den Hörern und Zuschauern.

Es handelt sich um einen eigenartigen Tatbestand „entsprechungsrechtlich“ zu ordnender, notwendig doppelseitiger Anstaltsnutzung. Die Verbindlichkeit des publizistischen Benutzungsreglements muß auf Verfassungsebene *schränkentechnisch* begründet und eingegrenzt werden. Anstelle unbeschränkter kirchlicher Verfügungsgewalt über das Medium resultiert hier ein Bündel von Zugangs- und sonstigen programmrechtlichen Teilnahmerechten<sup>144</sup>. Im Vergleich zu „Tendenz“-Medien bringt das eine gewisse Einbuße an Programmeinfluß mit sich. So weit das publizistische Sachprinzip reicht, erfährt Art. 4 GG Begrenzungen durch Art. 5 I S. 1, 2. Alt., und S. 2, objektiv-„institutionell“ umgeschlagen. Entsprechendes gilt für die weiteren vorhin erwähnten möglichen Verfassungsgrundlagen kirchlichen Kommunikatorinteresses. Wer die „Koordination“ dort über die Gesetzesvorbehalte abwickeln will, wird die Garantien der Meinungsbildungs- und der selbständigen Medienfreiheit (und dort auch deren Ausformung durch Aufgabennormen und Programmgrundsätze) auf dem Boden des Art. 137 III S. 1 WRV als „das für alle geltende Gesetz“ zu behandeln haben; auf dem Boden des Art. 5 I S. 1, 1. Alt., wären das dann „allgemeine Gesetze“ i. S. d. Art. 5 II.

c) Zur *organisationsrechtlichen* Seite sei noch angemerkt: Das Konstruktionsgeheimnis des eingeführten Integrationsrundfunks liegt darin,

<sup>143</sup> Letztere Formulierung jetzt z. B. in Art. 4 II Nr. 2 BRG. In der Fassung von 1959 war dort noch von „angemessenen Sendezeiten“ die Rede. Dazu M. Stolleis, BayVBl. 1970, 427 ff.; ders., DVBl. 1972, 338 f. Den publizistischen Spielraum vernachlässigt dagegen etwa D. Hantke, BayVBl. 1971, 329 ff. Sendezeitgarantien drängen die „mediale“ Kompetenz des Rundfunks auf eine zweite Linie zurück, hinter der es zu einer Überlagerung von Parteien- und Rundfunkrecht kommt. Näher W. Henke, Das Recht der polit. Parteien, 1972<sup>2</sup>, S. 245 ff. m. w. N. Diese Analogien hat Wunschel (Anm. 24<sup>a</sup>) in differenzierter Weise ausgewertet.

<sup>144</sup> Dazu ausf. Wunschel, aaO, der auch für Art. 4 GG über den bisher geläufigen Standard hinausgeht. (Zu diesem allg. Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 4, Rdnrn. 85, 86 i. V. m. Art. 5, Rdnrn. 64 ff. Über Teilnahmerechte der Rezipienten – die hier mittelbar konstruktionserheblich sind – oben Anm. 111.) Gegen die staats- bzw. rundfunkkirchenrechtl. Begründung kirchl. Ansprüche (für ledigl. allg.-pluralismusrechtl., auf dem Gleichheitssatz fußende Teilnahmerechte) Conrad, aaO, (Anm. 42), S. 111 ff.; Mahrenholz, ZevKR 12 (1966/67) S. 262 f.; W. Huber, Kirche und Öffentlichkeit, S. 641.

daß ausgewählte äußere gesellschaftliche Kommunikatorinteressen (sowie das parteienstaatliche Kommunikatorinteresse) einerseits und andeutungsweise das gesamtgesellschaftliche Rezipienteninteresse andererseits<sup>145</sup> auch anstaltsintern „vertreten“<sup>146</sup> werden, nämlich in den kollegialen Organen der Rundfunkverfassung. So werden diese äußeren Freiheiten gewissermaßen in das institutionelle Subjekt der Rundfunkfreiheit hineingenommen, „integriert“, organisatorisch mitinstitutionalisiert. Dadurch wird auch ihre gewisse Gegensätzlichkeit und Polarität vom externen zum internen Problem.

Die evangelisch-kirchliche Beteiligung an dem daraus erwachsenden Kräftespiel ist nach heute üblichem Verständnis weniger auf die Vertretung kirchlicher Eigeninteressen als vielmehr darauf angelegt, „für die Gesamtgesellschaft Stellvertretung zu leisten“<sup>147</sup>. Innerhalb der Gremien ist das gesamtgesellschaftliche Rezipienteninteresse notorisch der schwächeren Pol. Es kann von den Vertretern der Kirchen allein nicht hinreichend in Schutz genommen werden, auch nicht im Bündnis mit anderen Kräften der „grauen Gruppe“. Vielmehr muß auch das publizistische Sachprinzip mitinstitutionalisiert werden, und zwar auch<sup>148</sup> und vor allem außerhalb

<sup>145</sup> Dieses ist nicht in der Weise organisierbar, daß es nach Maßgabe der Prinzipien politischer Repräsentation durch die kollegialen Organe und nur durch sie in die innere Rundfunkverfassung eingebracht werden könnte. Mögen auch die „Relevanz-“ und sonstigen Gewichtungskriterien i. S. Langenbuchers oder mindestens Starcks (Anm. 24) zu verändern sein – es bleibt dabei, daß in den Gremien überwiegend partikulares Kommunikatorinteresse „vertreten“ wird.

<sup>146</sup> Jedem Gremienmitglied ist de lege lata einerseits die „Gruppen“-„Vertretung“, andererseits die „Vertretung“ des „allgemeinen“ Rezipienteninteresses (und des entspr. Funktionsinteresses des Rundfunks) aufgegeben, oben S. 262. Daraufhin muß die Subsystemgrenze gleichsam mitten durch die Brust jedes Mitglieds verlaufen. Diese Konstruktion reiht die Kirchen-„Vertreter“ mindestens dem äußeren Rahmen nach unter die sonstigen „Tendenz“-Träger ein. Sie verlangt dabei auch ihnen jene Zusatzqualifikation ab, durch die instrumentale kirchl. Rückbindungen ausgeschlossen werden.

<sup>147</sup> So Geisendörfer, in: Rundfunk als machtfreier Raum, (Anm. 3), S. 11. (Näher Anm. 18. Dieser „Vertretungs“-Aspekt ist nach Geisendörfer innerkirchl. nur unter Medienexperten relativ unumstritten, KuR Nr. 3 vom 18. Jan. 1975, S. 2).

Wenn es der kirchl. Seite gelänge, diesen Anspruch i. S. eines neuen religiös-publizistischen Sachprinzips einzulösen, wäre das ein Beleg für die Ergiebigkeit des Huberschen Ansatzes (Kirche und Öffentlichkeit, S. 541 ff., 632 ff.). Erwägungen ähnlicher Art bei Schlaich, HdbStKirchR, Bd. II, S. 268 ff. Die dort unterschiedenen vier Gesichtspunkte lassen sich m. E. auf dem Boden des Schlaichschen kulturechtlichen Ansatzes (S. 270 f.; näher: Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 157 ff., 256 ff.) zusammenbringen. Verengt über „gesellschaftl. Relevanz der Kirchen“ demgegenüber P. Mikat, in: FS Geiger, S. 443 (454 ff.) („religiöse Autoritäten . . ., die auf eine Reduzierung der individuellen Erwartungsebenen hinwirken“).

<sup>148</sup> Ob es im Rahmen des eingeführten Modells innerhalb der Kollegialorgane durch Rundfunk-Mitarbeiter überhaupt „vertreten“ werden kann und darf, ist

der Kollegialorgane. Dieses Sachprinzip wird nach geltendem Recht an nächster Stelle durch den *Intendanten* verkörpert, organrechtlich verschwinden die publizistischen und sonstigen Mitarbeiter hinter dem Intendanten<sup>149</sup>. Das Problem der aufgabenadäquaten Synthese der verschiedenen einschlägigen Freiheiten stellt sich insoweit als Problem der angemessenen Organausstattung der Anstalt und der angemessenen Zuordnung und Verschränkung der internen Organbefugnisse dar. Dabei geht es u. a. darum, daß die Gremienkompetenzen programmrechtlich als bloße *Kontrollkompetenzen* gehandhabt werden, nicht aber als *Leitungskompetenzen* oberhalb derer des Intendanten<sup>150</sup>. Inwieweit dabei verfassungsrechtliche Richtpunkte zu beachten sind, ist noch nicht geklärt.

d) Überhaupt ist in Lehre und Rechtsprechung noch in mancher Hinsicht umstritten, ob und inwieweit dieses Modell der Medienfreiheit (das für den Rundfunk in wichtigen Punkten zuletzt durch Art. 111 a BV abgesichert worden ist) durch das GG *erzwungen* oder immerhin – womöglich nur als „Notlösung“<sup>151</sup> – *zugelassen* wird oder ob ein solches Modell „Monopol“ angesichts medientechnologischer Veränderungen neuerdings grundgesetzwidrig ist<sup>152</sup>. Letztere Lesart könnte zur Folge haben, daß kirchliches, etwa katholisch-amtskirchliches Medieninteresse auch im Rundfunkrecht zum beliebigen „Tendenz“-Interesse erstarkt und sich zu einer kirchlichen Rundfunkfreiheit subjektiviert, welche ein medientechnischer „Unterfall“ der Kirchenfreiheit wäre – auch publizistisch eine abhängige Variable.

Bei der „publizistischen Gewaltenteilung“<sup>153</sup> als *Modell*-Teilung (publizistische Integration im Rundfunk-, je separate „Tendenz“ im Presse- und Filmwesen) kann es auf längere Sicht kaum sein Bewenden haben. Presse-

Gegenstand der oben (Anm. 118 a. E.) berührten Kontroverse über die Mitbestimmung von Belegschaftsmitgliedern.

<sup>149</sup> *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten, passim. Zur inneren Rundfunkfreiheit im übrigen oben Anm. 114 ff.

<sup>150</sup> Unter personalrechtl. Vorzeichen ist diese Unterscheidung jüngst beim NDR aktuell geworden. Vgl. *W. Hoffmann-Riem*, Zustimmungsvorbehalt und Geschäftsführungsbefugnis beim Norddt. Rundfunk (hekt. Rechtsgutachten), 1975, S. 53 ff. Im übrigen oben Anm. 114 a. E.

Im Hinblick auf einen zur Vorgeschichte des ZDFV gehörenden Vertragsentwurf bestand die Fuldaer Bischofskonferenz 1955 auf einem Einzelweisungsrecht des Verwaltungsrats zur Durchsetzung der Programmgrundsätze (bei *Ridder*, Kirche, Staat, Rundfunk, S. 61). Mit ähnl. Akzent im evang. Bereich etwa *E. Wilkens*, KuR Nr. 33 vom 8. Mai 1974, S. I (VII): Die Aufsichtsgremien sollten gerade auch in Programmfragen „die ihnen zugestandenen Möglichkeiten freudiger und wirksamer nutzen“.

<sup>151</sup> So *Schmitt Glaeser*, AöR 97 (1972) S. 88 Anm. 76.

<sup>152</sup> Oben Anm. 15 und S. 273 ff. mit Anm. 75.

<sup>153</sup> *G. B. Krause-Abläss*, Der Grundsatz der „publizistischen Gewaltenteilung“ im Verhältnis von Presse und Fernsehen, 1968. Aktualisiert zuletzt von *Schelsky*, Systemüberwindung, S. 83 ff.



konzentration und Entwicklung der neuen elektronischen Medien machen Reformen nötig: „Wir brauchen nicht weniger als eine Gesamtkonzeption der öffentlichen Kommunikation, die am Gemeinwohl der Gesellschaft und am Schutz der in Artikel 5 GG gesicherten Grundrechte orientiert ist.“<sup>154</sup> Dabei wird die technische Bereichsteilung zu überwinden sein. Das publizistische Regulativ wird *allen* Medien, die eine bestimmte Übermacht-Schwelle<sup>155</sup> überschreiten, in grundsätzlich gleichartiger Weise aufzuerlegen sein, unter Abstufung im Detail. Das Ziel, um das es hier geht, ist von der Evangelischen Konferenz für Kommunikation 1972 auf die rundfunkpolitische Formel gebracht worden: „*Rundfunk als machtfreier Raum.*“<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> So das Gutachten der Kammer für publizistische Arbeit (Anm. 67), Ev. Komm. 1 (1968) S. 717.

<sup>155</sup> Deren Quantifizierbarkeit und Pauschalisierbarkeit unter Verzicht auf inhaltserhebliche, am Informationsbegriff des Art. 5 I orientierte Maßstäbe steht im Presserecht zur Diskussion, wo über kartellrechtl. Aufgreifkriterien gestritten wird. Vgl. *Lerche*, Verfassungsrechtl. Fragen zur Pressekonzentration, S. 13 ff.; *Groß*, DVBl. 1975, 236 ff.

<sup>156</sup> Anm. 3. Dabei ist „*machtfrei*“ als *machtarm* zu lesen.