

Martin Stock

„Ausgewogenheit, Sachlichkeit“ – das umstrittene Grundgesetz
des westdeutschen Integrationsrundfunks

Über das publizistische Pluralismusproblem unter medienrechtlichem Blickwinkel

I. Der Druck auf das öffentlichrechtliche System, am Beispiel des Norddeutschen Rundfunks

„Wir können uns . . . nicht weiter an einer Anstalt beteiligen, deren Spitze die Verpflichtung zur Ausgewogenheit und Unparteilichkeit in einigen wichtigen Programmbereichen ständig außer acht läßt . . . Es wird zu prüfen sein, ob durch eine wirksame Neufassung der entsprechenden Bestimmungen . . . das Verfassungsgebot einer fairen und ausgewogenen Berichterstattung gewährleistet werden kann.“ So erläuterte Ministerpräsident Dr. Stoltenberg (CDU) jüngst seine Mitteilung, das Kieler Kabinett wolle den NDR-Vertrag kündigen.(1) „Ausgewogenheit“ wird hier in bisher ungekannter Weise zum Schlüsselwort. Geht man davon aus, daß Stoltenberg seine Erklärungen wörtlich genommen wissen will, dann bedeutet das: Es geht um Sein oder Nichtsein einer der größten öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, ihr Fortbestand soll von effektiverer Gewährleistung dieses Pluralismusprinzips abhängig sein. *Was aber heißt Ausgewogenheit?* Das ist in vielen Hinsichten ungewiß,(2) und es wird hier zum Halsrätsel.

1. Ausgewogenheit versus „Agitation“ (CDU-Versionen).

Das Verhältnis von Medienfreiheit und Meinungsfreiheit als Kernproblem

Was versteht man in der CDU unter Ausgewogenheit? Auch dort finden sich verschiedene Versionen. Stoltenberg bezog seine Zweifel und Rügen auf einige besonders genannte Programmbereiche und Einzelbeispiele.(3) Daraus ergibt sich über das Ausgewogenheitskonzept, das er im Auge hat, mancher Aufschluß.

Nach Stoltenberg entspricht das Ausgewogenheitsgebot „in wesentlichen Punkten den allgemeinen Prinzipien journalistischer Sauberkeit und Fairneß“.(4) „Fairneß“ soll u. a. den Umgang mit *Meinungen* betreffen. „Sauberkeit“ bedeutet dabei noch nicht Meinungs-Sterilität: „Unterschiedliche Meinungen, scharfe Analyse, Übereinstimmungen mit den Einzelauffassungen einer politischen Gruppe sind natürlich in Einzelsendungen erlaubt, die Möglichkeit der unverzüglichen Gegenstellungnahme der anderen Gruppe, die Chance der Darstellung der anderen Meinung muß jedoch gewahrt sein.“(5) Das wirkt auf den ersten Blick einleuchtend. Der „jedoch“-Vorbehalt erscheint allerdings präzisierungsbedürftig. Dazu wären noch weitere Fragen zu stellen, etwa: *Nach welchen publizistischen Maßstäben* soll jeweils „die andere Gruppe“, „die andere Meinung“ identifiziert und in das Pro-

gramm einbezogen werden? Wie steht es mit der jeweiligen Bezugsgröße (Einzelsendung – Sparte – „Gesamtprogramm“) – welches soll näherhin die maßgebliche Programmeinheit sein? Welchen publizistischen Spielraum beläßt der Anstalt das „Unverzüglichkeits“-Postulat? Der Pferdefuß kann bekanntlich auch im Detail stecken.(6) Zugleich gibt es tieferliegende Ungewißheiten – Ungewißheiten, welche das hier zugrunde liegende Verständnis von „*Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk*“ (Art.5 Abs.1 Satz 2 GG) überhaupt und im ganzen betreffen. NDR-Intendant Neuffer sieht zwischen Hamburg und Kiel „einen Grunddissens über die Funktion der Berichterstattung durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt“.(7) Das läßt aufhorchen.

Echternachs Befund geht dahin, „daß von der Spitze bis zur Basis bereits die rote Farbe im Norddeutschen Rundfunk dominiert“.(8) Was heißt da „rot“? Dieser Politiker wendet sich gegen redaktionelle „Glaubensgemeinschaften“ und „Agitationsjournalisten“.(9) Was wäre nach ihm „Agitation“? In dritten Stellungnahmen zum NDR-Konflikt findet sich bisweilen die Einschätzung, in vom NDR produzierten Sendungen habe es gelegentlich, eher nur *selten* und *spurenweise*, so etwas wie Agitation gegeben. Danach wäre das Pauschalurteil Echternachs nicht gerechtfertigt. Es bietet sich dann die Annahme an, Echternach verwende einen *weiteren* Agitationsbegriff, als es in jenen dritten Stellungnahmen der Fall ist; er meine damit nicht nur einzelne Randerscheinungen im Sinn jener Einschätzungen, sondern einen erheblich größeren Kreis von Programmphänomenen. Sollte er zu denen gehören, denen auch eine *kritisch-informative* „sozialstaatlich engagierte“ Rundfunkpublizistik, d.h. *jedes* „demokratisch-emanzipatorische“ Engagement von Journalisten im Rundfunk,(10) unbesehen als Agitation erscheint und (als „Rotfunk“) die „Machtfrage“ (11) aufwirft? Sollte ihm daraufhin der Meinungsfaktor, der der „Berichterstattungs“-Freiheit (12) innewohnt, schon als solcher bedenklich vorkommen?

Es geht hier vor allem um das Verhältnis der Programmfreiheit nach Art.5 Abs.1 Satz 2 zu der allgemeinen *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* nach Art.5 Abs.1 Satz 1 GG. Aufermann verwendet in diesem Zusammenhang Abgrenzungsmerkmale, welche die verfassungsrechtliche Kernfrage berühren. Nach ihm ist dem Rundfunk „missionarischer Doktrinarismus“, „ideologische Meinungsbeeinflussung des Publikums“, verwehrt.(13) Das könnte heißen: Art.5 Abs.1 Satz 2 garantiert *publizistische* Freiheit als eine besondere, medienspezifische Ausprägung der allgemeinen Meinungsfreiheit, einschließlich eines mediengerechten Engagements für gesellschaftliche Veränderungen; was er *nicht* garantiert, ist eine im Sinn von *Ver-mächtigung* und *Übermächtigung* betätigte Meinungsfreiheit. Solche Unterschiede juristisch faßbar und praktikabel zu machen, ist nicht leicht. Auch medienpolitisch lassen sie sich nicht ohne weiteres einlösen.

Echternach etwa möchte sich auf solche kategorialen Unterschiede anscheinend nicht einlassen. Stattdessen möchte er die Programm-Mitarbeiter wohl von sämtlichen Grundrechten des Art.5 Abs.1 ausschließen und das Grundrecht der Anstalt als solcher (14) von der Meinungsfreiheit (als dem kommunikatorischen „Mutter-

grundrecht“) weitgehend abschneiden. Nach Echternach ist der Redakteur von Verfassungen wegen „nicht in der Lage, jeweils seine Meinung . . . zu verbreiten, sondern er ist Treuhänder der Allgemeinheit, Treuhänder der Gesellschaft und muß für sie, für die Pluralität der Meinungen, Sorge tragen“. (15) Das könnte auf eine „indolente, passive Mediator-Rolle“ (16) hinauslaufen. Liegt es nicht in der Konsequenz eines derartigen Funktionsverständnisses, „scharfe Analyse“ und pointierte anstaltsintern verwurzelte Meinungsäußerungen überhaupt zu beschneiden? (17) Könnte *solche* Ausgewogenheit nicht auch „Indifferentismus“, (18) Lauheit, Farblosigkeit als dominierende Programm-„Farbe“ bedeuten? Könnte dadurch nicht auch die publizistische Freiheit der Anstalt im ganzen ihrer Essenz beraubt werden?

2. Privatisierungsstrategien:

Neutralität als Zwischenstation? Externe Tendenzvielfalt als Entwicklungsziel?

Aus der CDU hören wir: „Information bedeutet nichts anderes als die Ausübung von Macht.“ (19) Die (auf die Machtfrage fixierte) Ausgewogenheitsdebatte wird aus dieser Richtung immer noch um neue, überraschende Beiträge bereichert. Sie hat kürzlich strukturelle *Grenzwerte* zutage gefördert, welche an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben dürfen. Die Skala der Alternativen und denkbaren Entwicklungsrichtungen ist dadurch übersichtlicher geworden.

Biedenkopf hat nach Pressemeldungen Ausgewogenheit für ein überholtes Prinzip erklärt, weil damit das Nebeneinander entgegengesetzter Meinungen, also überhaupt das Bemühen um eine Meinungsveränderung beim Zuschauer verbunden sei; stattdessen sei „*Neutralität*“ des Fernsehens im Sinn des *Verzichts* auf journalistische Meinungsäußerungen erforderlich. (20) Das soll wohl der eine Grenzwert von Ausgewogenheit sein: der Meinungs-*Nullwert*, das redaktionell „meinungslose“ Programm. Es wäre, wie hier als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann, nur scheinbar meinungslos. In Wahrheit wäre es in unausgewiesener, *verdeckter* und deshalb um so weniger meßbarer und kontrollierbarer Weise meinungsträchtig.

Die Kehrseite davon wäre *offene*, mehr oder weniger weitgehend entfesselte „ideologische Meinungsbeeinflussung“. Auch dieser andere Grenzwert ist jüngst wieder zur Sprache gekommen. „Die Welt“ hat die erwähnten Vorgänge dahin gedeutet, es gehe der CDU darum, im Fall des Scheiterns einer Neufassung des NDR-Vertrags in Norddeutschland „schwarze Sender als Gegengewichte zu den roten Sendern“ aufzubauen. (21) Das wäre eine Annäherung an das konzernpresstypische überwiegend *außenpluralistische* Strukturprinzip. (22) Dabei könnte ein vom jeweiligen Staat (als „Parteienstaat“) aus je separat vermachteter Regierungs- bzw. Parteirundfunk herauskommen, d.h. eine Art von politischer „Privatisierung“ in öffentlichrechtlichem Gewand. – Ob die Deutung des Blatts seriös ist, kann hier dahingestellt bleiben. (23) Um außenpluralistische Einschlüge scheint es Stoltenberg jedenfalls auf einer weiteren Ebene zu gehen. Als zusätzliches Motiv der Kündigungs-

absicht deutete er das Bestreben an, „die Medienvielfalt auch im Bereich des Rundfunks zu erweitern“: Auch im Sendebereich des NDR (24) müsse die Beteiligung „vor allem der Zeitungsverleger“ am Kabelfernsehen rechtlich und tatsächlich ermöglicht werden.(25) Lokal-Fernsehen unter Verlegereinfluß mag sich dann zunächst als „Ergänzung“ des bisherigen Rundfunkwesens gerieren.(26) „Die Welt“ läßt uns schon heute ein umfassenderes Ziel wissen: Wenn Stoltenbergs Vorhaben „das System nicht retten kann, wovon auszugehen ist, so wird es doch etwas Nützliches bewirken, indem es dann eben die Unrettbarkeit des öffentlich-rechtlichen Funks erneut unter Beweis stellt und den Weg für das einzig verfassungsmäßige und vernünftige Funkwesen, nämlich das private, bereitet“.(27)

Mag letzteres nun mehr ein Verleger-Wunschbild sein oder auch schon ein Fernziel von CDU-Politikern – hier wird die Herausforderung in ihrem ganzen Umfang erkennbar. Das bisherige öffentlichrechtliche Rundfunkwesen steht und fällt mit seinem *binnenpluralistischen publizistischen* „Integrations-“Prinzip. Neutralität à la Biedenkopf würde insoweit nicht „Revitalisierung“, (28) sondern weitere Schwächung und Aushöhlung bewirken. Der Umschlag von dem einen in den anderen Grenzwert würde dadurch näherrücken. Es könnte sich um eine Zwischenstation auf dem Weg zu Rundfunkfreiheit als privater Rundfunkunternehmerfreiheit (29) handeln. *Unbegrenzte* „schwarze“ bzw. „rote“ Parteilichkeit in öffentlichrechtlicher Form könnte nur eine Chimäre am Rand dieses Weges sein. Dadurch würde das Ausgewogenheitsproblem auf die Ebene einer parteipolitisch durchpolarisierten außenpluralistisch-föderativen *Regierungs*-Vielfalt abgeschoben werden – ein „Provinzialismus im Äther“, (30) welcher auf längere Sicht kaum lebensfähig wäre. Er wäre verfassungswidrig. Auch dabei könnte es sich um eine bloße Zwischenstation handeln.

Private Rundfunkunternehmerfreiheit würde in einer „Bildschirmzeitung“ und in Pilotprojekten nach der CDU-„Alternative B“ erste Brückenköpfe haben. Für das Ausgewogenheitsproblem könnte das die *partielle* Abschiebung auf eine außenpluralistisch-intermediäre zweite Ebene bedeuten: Einerseits teilweise (für die bisherigen Anstalten) nach wie vor das Desiderat innerer Meinungsvielfalt bzw. von Meinungslosigkeit; andererseits und zugleich externe *Medienvielfalt* durch Verleger-Fernsehen o.ä. Letzteres soll eine „Hinzufügung“ und „Bereicherung“ sein.(31) Wieso läßt sich nun dem (vermeintlichen) Ausgewogenheitsmangel z.B. bei NDR/ARD durch Hinzufügung eines weiteren *unausgewogenen* Programms abhelfen? Das ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Außenpluralistisch-privatwirtschaftliche Elemente stellen im Rahmen des bisherigen Systems Fremdkörper dar. Die Notwendigkeit oder auch nur Systemverträglichkeit solcher Überlappungen läßt sich auf dem Boden konventioneller Ausgewogenheitsdoktrinen nicht ohne weiteres dartun. Das wird denn auch kaum versucht. Vielmehr scheint sich ein Wechsel des Paradigmas anzubahnen.(32) Vorerst wird eine medientheoretisch eher unabgesicherte, um nicht zu sagen: kretinistische Mischlösung projiziert. Das spricht für die Annahme: Auch sie könnte lediglich Zwischenstation, Übergangsstadium, Vorläufer sein. Wenn es nach der „Welt“ geht, würde der Expansionsdrang von

Medienkonzernen und sonstigen Privatisierungsinteressenten schließlich auch auf das Territorium übergreifen, in dem heute der NDR und die weiteren ARD-Anstalten sowie das ZDF angesiedelt sind.

Demnach empfiehlt es sich, die jetzige Ausgewogenheitskampagne in ihrem Zusammenhang mit verlegerorientierter Kabeldoktrin zu analysieren und beide Materien auch in dieser längeren Perspektive zu sehen: Beseitigung des „publizistischen Gleichgewichts“, Erstreckung des privatwirtschaftlichen Steuerungsmodus auf den Rundfunk auch über privates Lokal-Fernsehen, über ein bundesweites privates viertes Fernsehprogramm usw. hinaus. Das bisherige *pressespezifische Vielfalt-Modell* wäre danach das Entwicklungsziel auch der Rundfunkverfassung. In dieser Perspektive gesehen, bekommt das Ausgewogenheitsproblem ein anderes Gesicht. Es erweist sich als nötig, sich diesem Problem – als einem Existenzproblem des Integrationsrundfunks, einem Problem, von dessen Lösung der Fortbestand des bisherigen öffentlichrechtlichen Systems abhängig sein könnte – verstärkt auch „im guten“ zu widmen.

3. Die Tendenz als Vehikel von Meinungsmacht

Ein besonderes Anliegen konservativ-liberaler Argumentationen in Presserecht und Pressepolitik ist die Verteidigung der verlegerzentrierten „Tendenz“. Binnenpluralistische Konzepte wie das der Ausgewogenheit gelten, wo die Tendenz der Höchstwert ist, als weitgehend unangebracht. Ein derartiges Machtregulativ wird für das *Pressewesen* allenfalls als „ultima ratio“ (33) in Betracht gezogen. Diesseits solcher Grenzsituationen soll Vielfalt vor allem Tendenzvielfalt nach Maßgabe der „täglichen Abstimmung an den Kiosken“ (34) sein. Daß die Tendenz ein Vehikel von Macht sein kann, wird etwa von Leisner ohne weiteres zugegeben. „Das innerste Wesen der Pressemacht liegt in der Unvorhersehbarkeit ihrer Mächtigkeit“; einer „Mächtigkeit“, die im Irrationalen operiert, z. B. „im Geist oder in den Emotionen des Lesers“ ein „Stimmungssubstrat“ schafft: „das ‚brennbare Substrat der Grundstimmung‘ . . . es flammt hoch, wenn es die Fackel der Kampagne zündet“. (35) Von der „Gegenmacht Presse“, angeführt durch „potente, tendenzgebundene Presseorgane“, scheint auf diesen Autor eine eigenartige Faszinationswirkung auszugehen. In deren Zeichen stellt sich ihm Konzentrationsbekämpfung als „Gefahr für die Presse“ dar, stattdessen kann Konzentrationsförderung als geboten erscheinen. (36)

So deutlich wird das nur selten gesagt. Auch inhaltlich pflegt man andernorts zurückhaltender zu sein. (37) Immerhin wird sich feststellen lassen: Die Vermachtungsgefahr wird, soweit sie im eigenen Lager besteht, gern verharmlost. Im Rahmen lediglich außenpluralistischer Modelle kann sich das Problem leicht ins Ungreifbare verflüchtigen. Damit wäre auch im Rahmen eines außenpluralistischen Privatrundfunkwesens nach Art des Verleger-Wunschbilds zu rechnen. (38)

Für den *privaten* Medienbereich wird die Tendenz also in derartigen Argumentationen *tabuiert*. Zwischen *Meinung* (als einer nötigen Antriebskraft innerhalb des publizistischen Vermittlungszusammenhangs) und Tendenz (in jenem überschießenden Sinn von „ideologischer Meinungsbeeinflussung“) wird nicht unterschieden. Die Tendenz soll gewissermaßen die tragende Säule sein. Das ist, wie mir scheint, unter den heutigen Umständen ein verhältnismäßig grobes, undifferenziertes, zurückgebliebenes Publizistikverständnis. Mit dieser Elle wird nun aber auch die *öffentlich-rechtliche Medienverfassung* gemessen. Alles das, was sich mit dieser Elle nicht messen läßt, alles, was z.B. schon am geltenden einfachen Rundfunkrecht anders ist, kurz: die publizistischen und öffentlichrechtlichen Essentialien – alles das wird dann unvermeidlich verfehlt. Die Essentialien werden unterschätzt, mißdeutet, nur verzerrt wahrgenommen, oder sie bleiben überhaupt unverstanden. Der Modernitätsvorsprung des geltenden Rundfunkrechts wird verkannt. Von einer Medienpolitik, die auf solchen Prämissen beruht, wird er schrittweise aufgegeben werden. Es kann nicht ausbleiben, daß dabei mancherlei Unsicherheiten und Ungereimtheiten begegnen.

Einerseits läßt sich ein Bestreben dahin beobachten, die Meinung im Rundfunk – jedenfalls da, wo sie inhaltlich unbequem ist – zu quantifizieren, in heteronomer Weise in möglichst kleine Einheiten zu zerlegen und diese Einheiten bis in die Nähe des Nullwerts aneinanderzurücken.(39) Auch der Nullwert selbst wird, wie gezeigt, schon als wünschenswert anvisiert. *Hier* zeigt man sich im Hinblick auf den möglichen tendenziösen Charakter von Meinungsäußerungen sehr empfindlich, bis in die kleinsten Einheiten hinein. Man weiß aber auch hier zwischen Meinung und Tendenz nicht recht zu unterscheiden. Man will z.B. eine wahrgenommene „rote“ Tendenz zügeln und riskiert es dabei, zugleich die Meinung als solche zu treffen und das Medium im ganzen zu lähmen. Man erblickt in Ausgewogenheit so etwas wie eine (jetzt: mehr negative, Gegen-) „Tendenz“, (40) und man sieht sich versucht, diese Quasi-Tendenz in den Anstalten herrschaftlich durchzusetzen, das eine oder andere Meinungsverteilungsschema verbindlich vorzugeben oder aber Meinungslosigkeit zu erzwingen. Darin schlägt ein Regelungsgestus durch, wie er dem geltenden einfachen Presserecht zugrunde liegt. Inhaltlich kommt dieser Ansatz allerdings erst auf der nächsten Stufe sozusagen zu sich selbst.

Andererseits zieht man nämlich, wenn wir der „Welt“ Glauben schenken wollen, die Errichtung jener eher regierungsfrommen, überwiegend einheitlich-„schwarzen“ Landes-Tendenzanstalt in Erwägung. Im übrigen setzt man sich für Verlegereinfluß im Rundfunk ein, vielleicht mit mehrstimmig-tendenziöser, im wesentlichen nur marktmäßig-äußerlicher (nicht aber organisationsintern-planerisch bzw. kraft innerer publizistischer Freiheit zustande kommender) Ausgewogenheit des Rundfunkangebots als Fernziel. Der Wahl der Bezugsgrößen des Vielfalt-Kalküls, dem Übertritt auf die höhere Ebene, dem Wechsel auch der medienökonomischen Grundentscheidung – alledem haftet ein gewisses Maß von Willkür an. Darin mag sich ein Mißvergnügen über die Ausgewogenheitskämpfe ausdrücken, die man einstweilen noch austrägt; auch Resignation mag im Spiel sein, was deren Erfolgsaussicht be-

trifft. Indem man nun teilweise umschwenkt, begibt man sich allerdings vollends der Möglichkeit, zu einer in sich einigermaßen widerspruchsfreien und bruchlosen Ausgewogenheitspolitik zu gelangen. Hier betreibt man das Pluralisierungsgeschäft noch auf engstem Raum, dort zeigt man sich seiner überdrüssig und geht zu einer weniger komplizierten Steuerungsweise über. Die Tendenz-Einheiten sollen sich auf der höheren Ebene wieder zu beträchtlicher Größe auswachsen können. Man mag dabei darauf hoffen, daß im privaten Milieu die *inhaltlich erwünschte* Tendenz *überwiegen* würde.

II. Ausgewogenheit als Komponente von Informationsqualität:

Binnenpluralismus, qualitative Vielfalt, „Funksachlichkeit“ (Smend)

Bei derartigen scheinbar formalen Pluralismusmodellen geht es mittelbar zugleich immer auch um die *Inhalte*. Was in dem bisher Erörterten allerdings zu kurz kommt, ist ein mediengerechtes Konzept von *Informationsqualität*. Davon bleibt konservativ-liberales machtfixiertes Vielfalt-Kalkül weitgehend abgeschnitten. Eine Alternative dazu wäre die, das Ausgewogenheitsgebot in die publizistischen und öffentlichrechtlichen Essentialien von innen heraus einzubeziehen, es auf diese Weise zu domestizieren und innerhalb eines erweiterten verfassungsrechtlichen Bezugsrahmens inhaltlich einzulösen. Das sei noch etwas näher ausgeführt.

1. Information oder Tendenz – eine strukturpolitische Alternative?

Innerhalb der CDU und in deren Umkreis häufen sich neuerdings Stimmen, denen zufolge nicht nur der NDR, sondern die ARD insgesamt und darüber hinaus das Modell des öffentlichrechtlichen Integrationsrundfunks überhaupt an schwerwiegenden inneren Balancemängeln leiden. Es ist nicht nur Echternach, der sich über „Agitationsjournalisten“ beklagt. Auch andernorts und überregional meint man ein „Überhandnehmen des einseitigen Bekenntnisjournalismus“, (41) („roter“) „politischer Indoktrination“ (42) usw. wahrzunehmen. Immer wieder behauptet man, die Informations- als *Vermittlungsaufgabe* des Mediums werde zugunsten parteilicher einfacher Meinungsfreiheit vernachlässigt. Klein erblickt in dem (vermeintlichen) Verfall des Integrationsrundfunks durch Binnen-Parteilichkeit und Binnen-Vermachtung „eine Entwicklung von immanenter Folgerichtigkeit“. Er erklärt diese Entwicklung „für im System angelegt und daher im Prinzip für irreversibel“ und plädiert „mindestens“ für „ein ernsthaftes Experiment mit privaten Rundfunkveranstaltern“. (43) Nach Schwarz-Schilling kann die Ausgewogenheitsdebatte nur dadurch beendet werden, daß der Rundfunk „die Vielfalt einer pluralistischen Gesellschaft, ihrer Entwicklungen, ihrer Auffassungen und Meinungen, angemessen zum Ausdruck bringt“ – oder aber dadurch, daß man „das öffentlich-rechtliche System abschafft“. (44)

Die Abschaffungsdrohung entbehrt auch hier überall einer einleuchtenden Begründung. Zugespitzt ausgedrückt: Entweder „umfassende, wahrheitsgetreue und sachliche“ (45) (und in diesem Rahmen auch ausgewogene) Berichterstattung – oder aber die Beseitigung der Möglichkeit zu solcher qualifizierter Berichterstattung, stattdessen z.B. irrationale „Mächtigkeit“, „Kampagnen“ usw., d.h. („schwarze“) „politische Indoktrination“. Noch einfacher: *Entweder Information oder Gegen-„Indoktrination“*. Das ist eine seltsame Alternative. Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht bahnt sich damit eine Abirrung an. Es macht sich darin der Umstand bemerkbar, daß vertiefte Überlegungen über den Informationsauftrag der Massenmedien in diesem Umkreis jahrzehntelang durch den zurückgebliebenen presserechtlichen Standard behindert oder blockiert worden sind. Im Zeichen von Polarisierung und „Tendenzwende“ (46) steht nun unversehens der Auftrag des Integrationsrundfunks wieder zur Debatte an. Man fragt nach dem Grundkonsens (47) und klagt die andere Seite der Verletzung dieses Konsenses an – unterdessen rüstet man sich, ihn selbst aufzukündigen. Es hat den Anschein, als habe über den Rundfunkauftrag all die Jahre hindurch eine hinlänglich vertiefte Übereinstimmung nicht bestanden, weder praktisch-politisch (48) noch auf verfassungsrechtlicher und verfassungstheoretischer Ebene.(49) Jetzt, wo es zu einer ernststen Belastungsprobe kommt, greift man zu diesem und jenem mehr oder weniger oberflächlichen und obskuren Ausgewogenheitsrezept. Und wo solche Mittel nicht anschlagen wollen, ist man versucht, sich weiteren Bemühungen zu entziehen. Da und dort wendet man sich kurzerhand wieder dem außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Medienmodell zu – einem Modell, welchem angesichts der in Frage stehenden Größenordnungen, des Trends zu „politischem Konfessionalismus“ usw. verstärkt regressive Züge innewohnen würden.

2. Informationsfreiheit versus Meinungs- und Medienfreiheit?

Das Bitburger Treuhänder-Konzept

Zur Zeit ist man in diesem Umkreis noch nicht überall bereit, an die Errungenschaften des Integrationsrundfunks Hand anzulegen. Es sind auch Anstrengungen zu verzeichnen, sich der rundfunkrechtlichen essentiellen Programmgrundsätze besser als bisher zu vergewissern, und zwar innerhalb eines verfassungsrechtlichen Bezugsrahmens, in dem u.a. die *Informationsfreiheit der Rezipienten* (Art.5 Abs.1 Satz 1 GG) vorkommt. In diesem Zusammenhang erfreut sich der Begriff des „*Treuhänders*“ einer wachsenden Beliebtheit. Der Begriff ist uns vorhin schon begegnet: Nach Echternach ist der Redakteur „*Treuhänder der Allgemeinheit*“, „für die Vielfalt der Meinungen“.(50) Könnte er nicht vor allem Treuhänder des Interesses der Zuhörer und Zuschauer an *Informationsqualität* sein? Könnte sich daraus nicht eine treuhänderische Zuordnung von Informationsfreiheit und publizistischer Vermittlungs-, d.h. Medienfreiheit ergeben? Lassen sich aus der Informationsfreiheit nicht auch jene Vermittlungsmaßstäbe herleiten, auf denen der Unterschied von Medien-

freiheit und schlichter Meinungsfreiheit beruhen müßte? Könnte das nicht ein Konzept sein, mit dem der Entleerung des Programmauftrags (Neutralität à la Biedenkopf) vorgebeugt werden könnte? Könnte damit nicht zugleich auch *zu weit gehende* Materialisierung („ideologische Meinungsbeeinflussung“ jedweder Abkunft) aufgefangen, also auch der Umschlag zur bloßen hierarchisierten Tendenzfreiheit ferngehalten werden?

So lautet die Botschaft von Echternach keineswegs. Das Treuhänder-Konzept bleibt bei ihm verwaschen. Es eröffnet nicht den Zugang zu mediengerechten Qualitätsmaßstäben. Es verhilft der Freiheit der Anstalt als solcher nicht zu den nötigen Koordinaten. Es wird gegen „agitatorisch“ betätigte Meinungsfreiheit, zugleich und unterschiedslos aber auch *gegen* individuelle und organisierte *publizistische* Freiheit in Anschlag gebracht. Im Verhältnis von Rezipienten- und Journalistenfreiheit wird einseitig der Konfliktgesichtspunkt betont. Im Verhältnis dieser beiden Freiheiten zu dritten Tendenzinteressen wird das Konfliktmoment dagegen verkürzt und vernachlässigt. Darin drückt sich eine „Schieflage“ aus, wie sie auch für die überregionale Diskussion kennzeichnend ist.

Dazu noch ein Blick auf die „*Bitburger Gespräche*“ vom Januar 1977. Dort betraf schon das Tagungsmotto die eben berührten Zusammenhänge.(51) Eingangs wurde die erste Quelle des Ausgewogenheitsgebots zitiert: die Karlsruher Forderung, „daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“.(52) Theisen gab als Ansatzpunkt folgendes vor: „Gegenseitige Achtung“ bedinge u. a. „den Respekt vor dem Anspruch des ‚Rundfunkverbrauchers‘ auf doktrinfreie Information“.(53) „*Verbraucherschutz im Rundfunkbereich*“ als „Schutz des Rezipienten vor einem unausgewogenen, unsachlichen Programm“ – das sei das entscheidende Stichwort; von da aus sei die Frage nach der „*Treuhandstellung*“ des Rundfunkjournalisten zu stellen.(54) Der Journalist habe „die gesellschaftlich relevanten Kräfte abgewogen . . . zur Geltung zu bringen“. Er habe „vorurteilsfreie“, „sachbezogene“ Information als Voraussetzung „sachbezogener“ Meinungsbildung im Publikum zu liefern, nicht aber „politische Missionsarbeit“ zu betreiben.(55)

Damit waren kulturverfassungsrechtliche Grundfragen aufgeworfen, welche von den weiteren Referenten nicht in einleuchtender Weise beantwortet wurden. Ausgewogenheit und Sachlichkeit wurden, jedenfalls verbal, gekoppelt.(56) Das Rezipienten-, das Publikumsinteresse wurde als Interesse an „*Ausgewogenheit, Sachlichkeit*“ aufgegriffen. Was allerdings unter dieser „*Funksachlichkeit*“ (57) näherhin zu verstehen sein könnte, wußte man nicht recht zu verdeutlichen. Als Kontrastmittel pflegen hier wie auch sonst Begriffe vorzukommen wie „Doktrin“, „Vorurteil“, „Agitation“, aber auch einfach „Meinung“, „Bekanntnis“. Damit ging man eher sorglos um. Kennwörter, wie sie andernorts gern im Hinblick auf „schwarze“ Tendenzinteressen benutzt werden („Manipulation“, (58) „Ideologie“ (59)), werden jetzt sozusagen umgedreht. Der grundlegende Gesichtspunkt müßte dabei der sein, daß Sachlichkeit bestimmte *abschließend-irrationale Festlegungen* (externe Fest-

legungen, z.B. qua Ausgewogenheit, aber auch Selbstfestlegungen) *ausschließt*; Festlegungen, durch die der *prozeßhafte* Charakter von Medienfreiheit,(60) deren Charakter als *rationaler Verarbeitungszusammenhang*, beeinträchtigt oder beseitigt würde. Medienfreiheit bedingt verfahrensmäßige – und dabei inhaltserhebliche – publizistische *Selbststeuerung*, sie bedingt ein entsprechendes Methoden-Instrumentarium, entsprechende Professionalismusgrade, eine entsprechende „*Autonomie*“.(61) In diesem Sinn wäre Sachlichkeit *gegen heteronome* Lesarten von Ausgewogenheit ins Feld zu führen. Dieser mögliche *Magna-Charta-Charakter* von „*Funksachlichkeit*“ wurde indes in Bitburg nur vereinzelt ins Auge gefaßt. Stattdessen wurde mehr das regulativische, begrenzende Moment an ihr betont. Auch als Gegenkraft gegen lähmende Ausgewogenheit wurde sie unterschätzt. Dergestalt mit der Informationsfreiheit verbunden und sozusagen kurzgeschlossen, wurde „*Ausgewogenheit, Sachlichkeit*“ der Meinungs- und auch der Medienfreiheit eher einseitig-disziplinierend übergestülpt.

In dieser Richtung betonte Geiger die unmittelbar-staatliche grundrechtssichernde Gewährleistungsaufgabe. In Geigers Konzept der „*Sicherung der Informationsfreiheit*“ (62) steht dagegen im Hinblick auf die *Medienfreiheit* (mit ihrer Kehrseite als öffentliche Medien-„*Gewalt*“) die beschränkende, *negatorische* Seite der Informationsfreiheit im Vordergrund. Auch Geiger ist es um die Grundrechts-Relationen in Art.5 Abs.1 GG als „*politischer Sinneinheit*“ zu tun,(63) mit dem Rezipientengrundrecht als Ausgangspunkt. Der von Geiger verwendete Informationsbegriff (64) verfehlt aber den eben angedeuteten Bündnisaspekt von Informations- und Medienfreiheit. Er verfehlt das *qualitative* Moment daran. Er verfehlt den *publizistischen* Integrationsgedanken, zumal dessen individualrechtliche Umsetzung.(65) Stattdessen ist er tendenziell *außenpluralistisch* orientiert, z.B. auf vermehrtes unmittelbares „*Zu Wort Kommen*“, auf „*Rede- und Darstellungszeit*“ der „*gesellschaftlich relevanten Gruppen*“, auf „*Fenster*“- oder *Programmträger*-Vielfalt gerichtet.(66) Für die anspruchsvolleren Seiten des Programmauftrags der bisherigen Anstalten bringt er die erwähnten (67) Verkürzungen mit sich.

Ein ausführliches Exposé über „*treuhänderische Freiheit*“ trug sodann Ossenbühl vor.(68) Nach ihm ist Rundfunkfreiheit „*ein Instrumentalgrundrecht zur Verwirklichung eines offenen Meinungsmarktes*“.(69) Der Rundfunk soll „*die Gesellschaft und ihren Zustand gleichsam widerspiegeln*“.(70) Dabei bedeutet Ausgewogenheit nach Ossenbühl nicht Verzicht auf Kritik und Meinungen.(71) Kompensatorisch-parteiliche Einschläge werden jedoch unterschiedlos abgelehnt, davon drohe „*intellektuelle Sozialvormundschaft*“, die Herausbildung von „*Nisthöhlen für Cliques*“ u.ä.(72) Vom Rezipienteninteresse als möglichem „*Revitalisierungsfaktor*“ in jenem anspruchsvolleren Sinn ist hier nichts zu sehen. Auch dieser Redner sprach sich gegen individualrechtliche Anknüpfungen der Rundfunkfreiheit aus.(73) Der organisationsrechtlich-interne Sitz der Treuhänderschaft ist nach ihm nicht einmal das Intendantenamt. Auch zwischen Intendant und Programmkontrollgremium soll es insoweit keine Innenschwelle geben. Dem *Rundfunkrat* (74) wird die Kompetenz zugesprochen, über bloße Rechtsaufsicht hin-

aus „auch selbst – wenn auch freilich nur exemplarisch und punktuell – die Programminitiative zu ergreifen, also auch zu gestalten und nicht nur zu kontrollieren“. Der Intendant rücke damit „eher in die Nähe eines Exekutivgehilfen des Rundfunkrates als in die Zone eines mit eigener Legitimation versehenen Rundfunktreuhänders“. (75) Hier wird der Weisungsstrang bis zum Grundorgan durchgezogen. Der professionelle Stab – von den unmittelbaren Programmproduzenten bis zum Intendanten – wird *instrumentalisiert*. Das Kontrollorgan wird zum verlegerähnlichen Leitungsgremium. Seine Treuhand-Befugnis verdrängt jedwede selbständige Fachkompetenz. (76) Was diese bedenkliche, m.E. medienfremde Konstruktion zur Folge haben könnte, lehrt das Gebaren des NDR-Verwaltungsrats 1976/77. Von hier aus wäre das Ende des Integrationsrundfunks, d.h. das Ende von publizistischer Freiheit als Medienfreiheit, schon in Sicht. Die „berufsmäßigen Akteure“ als „das Instrument, vermittels dessen die gesellschaftlich relevanten Gruppen und Kräfte ihre öffentliche Aufgabe erfüllen bzw. erfüllen sollen“ (77) – das wäre eine Machtballung, welche Explosion und Zerfall zur Folge haben könnte. Was *danach* zu gewärtigen wäre, wären Journalisten als „Instrument“ in „Gruppen-“Tendenzsendern oder kommerziellen Privatunternehmen, im Dunstkreis irrationaler „Mächtigkeit“.

„Treue“ setzt der deutschen spekulativen Staatstradition zufolge im öffentlichen Dienst immer auch Eigenverantwortung und ein gewisses Maß an *persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit* voraus. Realiter verkehrt sich dieser alte Begriff allerdings nur zu leicht im Sinn instrumenteller Anbindung an vorhandene Machtsubjekte. (78) Solche Ambivalenz ist auch im Hinblick auf publizistische und medienrechtliche Treuhänderschaft in Rechnung zu stellen. Auch insoweit ist nach dem eben Berichteten Vorsicht angezeigt. Ob es überhaupt ratsam ist, das Wort „Treue“ auch hier noch einzuführen, mag zweifelhaft sein. *Der Sache nach* stellt sich das Problem, das damit zuletzt in Bitburg umschrieben wurde, jedenfalls.

Es geht um die *extremen Bezugsrichtungen* von Medienfreiheit im Öffentlichkeitszusammenhang, um das Woher und Wohin und zugleich und vor allem um das *Wie* publizistischer Vermittlungstätigkeit. Es geht insbesondere darum, *von der Rezipientenseite aus* Qualitätsmaßstäbe zu entwickeln, den Tendenzfaktor als Potential von Vermachtung zurückzudrängen, ja die Vorstellung von Information als Machtausübung überhaupt als armselig, martialisch, als (immer latent vorhandene) Fehlform zu begreifen. Dabei kann ein (wohlverstandener) Treuebegriff schon als Relationsbegriff nützlich sein. Es stellt sich die Frage: „*Treuhänderisch für wen?*“ (79) Eine erste Antwort wird lauten müssen: Treuhänderisch nicht in erster Linie oder gar *nur* für dieses oder jenes dritte Kommunikatorinteresse (als latentes Tendenzinteresse); treuhänderisch zugleich, vielleicht auch mit *Vorrang*, für das *Rezipienteninteresse*, und zwar als (individuelles, gruppenbezogenes, gesamtgesellschaftliches) Interesse an qualifizierter Information, über das *formal-liberale* Vielfalt-Paradigma hinaus.

Im Hinblick auf Tendenzinteressen als Machtinteressen ist dieses Rezipienteninteresse ein *Entstrickungs-*, u. a. ein *Abwehrinteresse*. Auch als solches wäre es vom

Rundfunk treuhänderisch zu vertreten. Dies einmal nach der äußeren Zugangs- und Einzugsseite der Medienöffentlichkeit hin, z.B. gegenüber entsprechenden politischen Parteien und sonstigen „gesellschaftlich relevanten Gruppen“. Zum andern aber auch gewissermaßen gegenüber sich selbst – was auch insoweit „ideologische Meinungsbeeinflussung“ ausschließt. In Bitburg stand letzterer Aspekt im Vordergrund. Es überwog das Mißtrauen gegenüber den Programm-Mitarbeitern. Deren Fähigkeit und Bereitschaft, eigene Tendenzinteressen im nötigen Grad hintanzusetzen, wurde immer wieder bezweifelt. Ossenbühl möchte daraufhin den Kontrollgremien, d.h. verfaßten Inbegriffen der „relevanten Gruppen“, die Treuhänderschaft vorbehalten, einschließlich der Wächterfunktion gegenüber den jeweiligen „gruppen-“eigenen Tendenzinteressen. Er schneidet den Mitarbeitern und großenteils auch dem Intendanten den treuhänderischen Direktbezug zum Rezipienteninteresse ab. Hier *überschätzt* er das Befangenheitsmoment, dort *unterschätzt* er es. Darin manifestiert sich die „Schieflage“.

Es manifestiert sich darin der Umstand, daß man in diesem Umkreis nicht in der Lage ist, die Informationsfreiheit inhaltlich so weit anzureichern, daß sich die Medienfreiheit organisations- und programmrechtlich schlüssig auf sie beziehen läßt. Man hatte das bescheidene, fast schon klägliche Bild vom „Rundfunkverbraucher“ mit seinen abstrakten Vielfalt-Interessen und „Rotfunk-“Ängsten vor Augen, darüber kam man kaum hinaus. Treuhänderschaft muß dann kriterienarm, labil, für Vermachtungen anfällig bleiben. Auch wo man die Programm-Mitarbeiter an ihr beteiligen wollte, verfehlte man den grundrechtlichen Magna-Charta-Effekt und zeigte sich stattdessen um „wirksame“ Regulative und herrschaftliche Einbindungen besorgt. Deshalb weist das Bitburger Treuhänder-Konzept eine repressive Note auf. Es könnte auf weitere *Beengungen* und *Beeinträchtigungen* der Informationsfreiheit statt auf ihre Sicherung und Effektuierung hinauslaufen. Es könnte der Medienfreiheit das nehmen, was nach Smend ihre „Lebenslust“ ausmacht.

3. „Ausgewogenheit, Sachlichkeit“, wohlverstanden: „Revitalisierung“ der Medienfreiheit von der Meinungsbildungsfreiheit der Rezipienten aus

Zum Schluß noch ein paar Bemerkungen über eine mögliche Alternative. Es geht um den Wechsel des Blickpunkts: Vom Kommunikator- (latent: Tendenz-) zum Rezipienteninteresse, von der Meinungs- (latent: Tendenz-) zur Informationsfreiheit hin, letztere als Voraussetzung von *Meinungsbildungsfreiheit* verstanden. Damit Ernst zu machen, bedingt zunächst ein volleres Verständnis der Informationsfreiheit, auch ihrer gesellschaftlichen Dimensionen; sodann ein entsprechendes unverkürztes Verständnis des Medienauftrags als Informationsauftrags. Dabei wird es in besonderer Weise auf publizistische Sachlichkeit ankommen, und in diesem Zusammenhang dann auch auf Ausgewogenheit. Im Rahmen des Problems der Informationsqualität stellt sich als Unterproblem das Vielfaltproblem als publizisti-

sches Pluralismusproblem. Letzteres Problem sollte nicht gescheut und vernachlässigt, seine Aufarbeitung sollte nicht der konservativ-liberalen Ausgewogenheitsbewegung überlassen werden. Es sollte vielmehr als öffentlichkeitsstrukturelles Problem erkannt und umfassender aufgearbeitet werden, als das in jenem Lager geschehen ist.

Von der Rezipientenseite aus angesehen, geht es dabei um den publizistisch vermittelten Öffentlichkeitsbezug. Es geht nicht nur um den rezeptiven Bezug zu dieser oder jener „gesellschaftlich relevanten Gruppe“ als Meinungs- bzw. Tendenzsubjekt (und schon gar nicht um den Bezug zu kommerziellen „Tendenzträgern“). Beim Integrationsrundfunk geht es auch nicht nur um den Bezug zu den jeweils im Programmkontrollgremium vertretenen „Gruppen“ in ihrer Gesamtheit. Es geht zwar *auch* darum, zugleich aber um das, was an, zwischen, „in“ aller nötigen Pluralität auf der Kommunikatorseite den *Verarbeitungszusammenhang* ausmachen müßte – das, was sich als publizistische Integration bezeichnen läßt. Erst wenn auch dieses „medial-“*produktive, grenzüberschreitende* Moment der Medienfreiheit einbezogen und auf den Begriff gebracht wird, erst dann werden sich weitere wichtige Fragen beantworten lassen; Fragen wie die, welcherlei Modus der Zuordnung von Gesellschaft und Rundfunk, welche Distanz und welche Nähe, welcherlei Parteilichkeit, welcherlei „Autonomie“ der Informationsauftrag bedingt.

Auf Einzelheiten kann ich hier nicht weiter eingehen. Über publizistisch-programmrechtliche Vermittlungsstrukturen, z. B. über „additive“ = „*referierende*“ und „reduktive“ = „*argumentierende*“ „Objektivität“ als zwei Seiten einer und derselben Sache (nämlich von „Funksachlichkeit“) habe ich kürzlich an anderer Stelle (80) weitere Überlegungen angestellt; dort auch mehr über den diesbezüglichen Stellenwert des Ausgewogenheitsgebots. Ausgewogenheit als „qualitative Vielfalt“, (81) und zwar „unter dem Gesichtspunkt der Informationsbedürfnisse und Programm(struktur-)wünsche des Publikums“ (82) – was das heißen könnte, ist an Orten wie Bitburg nur punktuell sichtbar geworden. Erst wenn das Pluralismusproblem wirklich ins Inhaltliche gewendet wird, wird sich erweisen, ob und warum sich die Wege trennen.

In Bitburg ertönte der Ruf nach „doktrinfreier“ Information. So, wie andernorts das „Grundrecht auf eine ideologisch tolerante Schule“ aus der Taufe gehoben wurde, so werden wir demnächst vielleicht auch von Informationsfreiheit als „Grundrecht auf einen ideologisch toleranten Rundfunk“ hören. Auch hier befindet sich das Toleranzprinzip in „Schiefelage“. Noch einmal: Es soll wohl jene da oder dort etwa noch erkennbaren mit psychischer Gewalt verschwisterten medieninternen „Indoktrinations-“Interessen treffen. Es ermangelt aber des entscheidenden Kriteriums. Deshalb kann es auch die analytisch-kritische Erschließungs-, Aufbereitungs-, Durchdringungs-, in diesem Sinn Aufklärungsleistung des Mediums beeinträchtigen. (83) Es kann an der Rundfunkfreiheit *das Kategoriale* lahmlegen – das, was Bedingung publizistischer *Wahrheit* und der entsprechenden Unabhängigkeit, des entsprechenden Resistenzvermögens in Medium und Publikum ist. Es kann die Zuhörer und Zuschauer vom „Tatsachen-“Zugang, von den Verstehens-,

Urteils-, Orientierungs-, Handlungsvoraussetzungen weitgehend abschneiden. „Doktrinfreiheit“ auf der professionell-publizistischen Seite könnte dann schließlich jene mißliche Meinungslosigkeit bedeuten. Sie könnte bedeuten: Freie Bahn für „Doktrin“ von entsprechenden zu Wort kommenden „relevanten Gruppen“ z. B. konservativ-liberaler Provenienz.

Das zumal im Hinblick auf gesellschaftliche *Konfliktmomente*.⁽⁸⁴⁾ Zutreffend Aufermann: Der Mißbrauch des Ausgewogenheitspostulats kann auch im Rundfunk zu „Journalismus als Eiertanz“ führen.⁽⁸⁵⁾ „Eine ‚unausgewogene‘ soziale Realität ausgewogen darzustellen, hieße nichts anderes, als Konflikte und Interessengegensätze zu verschleiern und veränderungsbedürftige soziale Mißstände oder politische Fehlentscheidungen zu tabuisieren . . .“⁽⁸⁶⁾ Das Ausgewogenheitsgebot wird demgegenüber material etwa dahin zu verstehen sein, „die Interessenvielfalt und -gegensätze in der Gesellschaft ungefiltert im Programm zum Ausdruck zu bringen und gegebenenfalls benachteiligten Interessen in kompensatorischer Absicht Artikulationschancen einzuräumen, die sonst verbaut sind“.⁽⁸⁷⁾ In diesem Rahmen kann es sich auch um „Information über bisher unbekannte Zusammenhänge“,⁽⁸⁸⁾ z. B. auch über „bisher unbekannte“, noch nicht „wirkliche“, aber *mögliche* Interessen und Meinungen handeln.

Der Programmauftrag geht also dahin, derartige „*offene*“ Interessen- und Meinungsspektren in das „Gesamtprogramm“ einzubringen, und zwar anhand *publizistischer* (an der Meinungsbildungsfreiheit orientierter) Relevanzmaßstäbe. (Dabei wäre auch jeweils die *rundfunkinterne*, journalistisch-immanente *eigene* Parteinahme offenzulegen und in spezifischer Weise einzubeziehen.) „Funksachlichkeit“ heißt demnach keineswegs: Proportionaler Verlautbarungsjournalismus, „leichte Kost“ usw. „Sachliche Ausgewogenheit“, ein *publizistischer* Ausgewogenheitsbegriff wäre anspruchsvoller. Er müßte geschichtliche, gesellschaftliche, verfassungsstaatliche, medienrechtliche Tiefendimensionen haben, wie sie die heutigen Kritiker des Integrationsrundfunks anscheinend nicht mehr überall wollen. Haben sie solche Wahrheitsbezüge des Mediums zu fürchten?

Anmerkungen

- 1) Schl.-Holst. Landtag, 8. Wahlp., 44. Sitzung am 14.7.1977, Plenarprot. S. 2963 ff. (danach im folg. zitiert), hier S. 2976, in Beantwortung der Großen Anfrage der CDU-Fraktion Drucks. 8/750. Diese Rede auch als selbstd. Schrift: G. Stoltenberg, Zur Auseinandersetzung um den NDR, hrsg. von der Presse- und Informationsstelle der Landesregierung Schl.-Holst., 1977. Dazu: Antrag der CDU-Fraktion Drucks. 8/809, angenommen: Plenarprot. S. 3027. Weiterhin Stoltenberg, Die Zeit Nr. 32 vom 29.7.1977, S. 5. Dagegen M. Neuffer, ebd.; H.-U. Klose, Die Zeit Nr. 34 vom 12.8.1977, S. 14. Näher über den Vorgang epd Kirche und Rundfunk (im folg.: KuR) Nr. 55/1977, S. 1 ff., I ff.; Nr. 56/1977, S. 4 ff., I ff. (Interview Klose); Nr. 57/1977, S. 7; Nr. 58/1977, S. 6 f.; Nr. 59/1977, S. 4 ff.; Nr. 60/1977, S. 3 ff.; Nr. 62/1977, S. 3 ff.; Nr. 63/1977, S. 9 f.; Nr. 64/1977, S. 7 ff.; Nr. 68/1977, S. 7 f., 11; Nr. 70–71/1977, S. 5 ff.; Nr. 72/1977, S. 7 ff.; Funk-Report (im

folg.: FRep.) Nr. 15/77, S. 3 ff., dazu G. Börsen, ebd. S. 1 f.; Nr. 16/77, S. 1 ff. (Interview G. Jansen), 4 ff.; Nr. 17/77, S. 5 ff., 15 f. (J. Rau). Im übrigen: Stellungnahme des Norddeutschen Rundfunks zu Äußerungen von Ministerpräsident Dr. Gerhard Stoltenberg über den NDR . . ., hrsg. vom NDR am 9.8.1977, mit weiterem Material.

Zur Vorgeschichte M. Stock, „Ausgewogenheit, Sachlichkeit“ durch Rechtsaufsicht? Rundfunk und Fernsehen 1977, S. 1 ff. Stoltenberg sieht den Ausgewogenheitsgrundsatz auch bisher schon staatsvertraglich festgeschrieben, nämlich in den „Einseitigkeits-Verboten des § 4 Abs.2 Satz 2 NDR-Vertrag. In seiner Landtagsrede ließ er im übrigen die Kursreihe „Der Betriebsrat“ beiseite. Bei der Brokdorf-Berichterstattung des NDR handelt es sich nach dieser Rede nicht um „eine Frage der allgemeinen Ausgewogenheit“, sondern um Verletzungen des § 4 Abs.1 Satz 5 („Die Nachrichtengebung muß allgemein, unabhängig und objektiv sein“) bzw. Abs.2 Satz 1 („nur der Wahrheit verpflichtet“) NDR-Vertrag; darin scheint Stoltenberg so etwas wie „besondere“ Ausgewogenheitsgebote zu sehen (näher unten Anm. 6). Das wegen der Brokdorf-Berichterstattung eingeleitete Rechtsaufsichtsverfahren sieht er anscheinend als erledigt an. Vgl. a.a.O. (Anm. 1), S.2964 f.

- 2) Näher Stock (Anm. 1), S. 4 ff., 14. Im Ansatz ebenso zuletzt J. Aufermann, Rundfunkfreiheit und Programmausgewogenheit, Media Perspektiven 1977, S. 30 f. Siehe auch die Dokumentation des SPD-Parteivorstands: CDU/CSU und Rundfunkfreiheit, FRep. Nr. 15/77, S. 4 ff., und Nr. 16/77, S. 10 ff. Zum medienpolit. Gesamtzusammenhang zuletzt H. Schmidt, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise? Die Neue Gesellschaft 1977, S. 580 ff.; G. Börsen, ebd. S. 779 ff.
- 3) „ . . . vor allem auf viele im weitesten Sinne politische Sendungen, wozu auch die Musiksendungen mit den politischen Zwischentexten mancher Redakteure zu rechnen sind, (Zuruf von der CDU: Weiß Gott!) sowie auf einseitig vom Marxismus geprägte sogenannte Kultursendungen vor allem im 3. Rundfunkprogramm“. A.a.O. (Anm. 1), S. 2974. („Der größere Teil“ der NDR-Sendungen, vor allem Nachrichten, Fernsehspiel und Dokumentation, stehe hingegen „fraglos im Einklang mit dem Programmauftrag“, ebd.) Daraus geht schon hervor: Stoltenberg bezieht das Ausgewogenheitsgebot nicht nur auf das „Gesamtprogramm“ – vgl. BVerfGE 12, S. 205 (263), unten bei Anm. 52 –, sondern auch auf „dessen einzelne Sparten“. So auch ausdrücklich a.a.O., S. 2964, unter Berufung auf die ARD-Grundsätze für das Gemeinschaftsprogramm „Deutsches Fernsehen“, Nr.1 Abs.2 Satz 1 (bei W. Lehr/K. Berg, Rundfunk und Presse in Deutschland, 2.Aufl. 1976, S. 225 f.). Als Beispiele dafür, „in welcher Weise bestimmte Sendungen des NDR die politische Wirklichkeit in einer bestimmten ideologischen Richtung verfälschen und wie wenig unparteiisch über politische Vorgänge berichtet wird“, führte Stoltenberg an: Eine Stellungnahme zum Hamburger Studentenstreik im Mai 1977; eine Kritik Erich Frieds an dem „Weißbuch zur Rettung der deutschen Sprache“, hrsg. vom Freien Dt. Autorenverband; die Verwendung von „Reizworten wie ‚Viererbande‘“ im Hinblick auf dissentierende schl.-holst. SPD-Abgeordnete; die Behandlung des Themas Löhne und Preise in einer „Panorama“-Sendung im Juni 1976. A.a.O., S. 2975. Dazu die NDR-Stellungnahme (Anm. 1), S. 28 ff.
- 4) A.a.O. (Anm. 1), S. 2964, wohl in Anlehnung an E. W. Fuhr u a., ZDF-Staatsvertrag, 1972, S. 52. Über „Fairneß und Toleranz“ bei „Meinungssendungen“ zuletzt K.-G. von Hase, vgl. KuR Nr. 69/1977, S. 9 f. Zur Entwicklung der US-„fairness doctrine“ R. Rie, Fairness und Pressefreiheit, Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht Bd. 76 (1976), S. 1 ff.; ders., Congress und Fairness-Doktrin, ebd. Bd. 77 (1976), S. 141 ff.; J. Lücke, Die Verwaltung 1977, S. 83 (84 f.).
- 5) A.a.O. (Anm. 1), S. 2964, wohl in Anlehnung an Formulierungen der Michel-Kommission 1970, zitiert bei Fuhr (Anm. 4), S. 52, und bei Aufermann (Anm. 2), S. 308.
- 6) Daß hier die Gefahr von Behinderungen publizistischer Dispositionsfreiheit besteht, lehrt folgendes Beispiel: Hinsichtlich der Brokdorf-Berichterstattung – jetzt unter der Rubrik „journalistische Wahrheits- und Sorgfaltspflicht“ (siehe Anm. 1) – berief sich Stoltenberg

auf Nr.4 Satz 3 der ARD-Programmgrundsätze (Anm. 3). Dort heißt es: „Sind für eine kritisch-analytische Sendung Tatsachenbehauptungen vorgesehen die sich gegen eine Person oder Institution richten, so gehört es zur sorgfältigen Vorbereitung der Sendung, die Betroffenen nach Möglichkeit zu hören und deren Auffassung nicht außer Acht zu lassen.“ Diesen Grundsatz haben die Staatsvertragsländer Stoltenberg zufolge aus Anlaß seiner Aufsichtsinitiative bekräftigt. Aus diesem Grundsatz folgt nach Stoltenberg, „daß die Auffassung des Betroffenen in derselben Sendung, die den Angriff enthält, gebracht werden muß“. So a.a.O. (Anm. 1), S. 2964 f. Sollten Hamburg und Niedersachsen auch letztere Schlußfolgerung bekräftigt haben? Die Kieler Auslegung ist m.E. bedenklich.

Der zitierte Programmgrundsatz betrifft die vorherige Überprüfung beabsichtigter „Tatsachenbehauptungen“. Die „Tatsachen“-„Auffassung“ von Betroffenen, z.B. Landesregierungen, wird als denkbare „Wahrheits“-Quelle mit in Rechnung gestellt. Sie „nicht außer Acht zu lassen“, heißt dann zunächst: Sie ist in die (interne) Überprüfung einzubeziehen. Wenn sie eindeutig zu Falsifizierung führt, wird die Behauptung zu unterbleiben haben. Bei zweifelhaftem Befund mag die Gegen-„Auffassung“ dem Publikum zusammen mit der Behauptung mitzuteilen sein. Sie ist aber keineswegs *in jedem Fall*, auch dann, wenn sie eindeutig *falsifizierbar* erscheint, wenn sie zu der Sache, um die es geht, nichts „Wesentliches“ beiträgt usw., d.h. im Ergebnis: *unabhängig* von der „Wahrheits“-Frage, mitzuteilen. Letzteres würde eine Art automatisiertes Gegendarstellungsrecht bedeuten. Dadurch könnte der publizistische „Wahrheits“-Bezug unterlaufen und sozusagen automatisch Programmzugang auf der Ebene bloßer *Meinungs*-Arrangements erlangt werden. Damit aber wären wir auf der Ebene des gängigen, von publizistischen Qualitätsmomenten abgeschnittenen *Ausgewogenheits*-Kalküls angekommen.

Auf letzterer Ebene sind Bestrebungen zu verzeichnen, die Aufnahme von Gegenmeinungen auch schon in die jeweilige *Einzelendung* durchzusetzen (unten Anm. 39, 71). So weit mochte Stoltenberg anscheinend nicht generell gehen. Für den Brokdorf-Konflikt kommt seine Argumentation allerdings im Ergebnis dieser Auslegung des Ausgewogenheitsgebots nahe. Der Etikettwechsel täuscht: So wie hier verstanden, verschwimmt die Wahrheits- und Sorgfaltspflicht in der Ausgewogenheitspflicht. Der Sache nach könnte das eine besonders weitgehende Variante von Ausgewogenheit (im Fall von Kritik an Personen oder Institutionen) sein.

- 7) Nach dem Bericht von G. Sittner, SZ Nr. 169 vom 26.7.1977, S. 3.
- 8) Abg. Echternach (CDU), Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 8. Wahlp., 77. Sitzung am 4.5.1977, Plenarprot. S. 4676.
- 9) Ebd. S. 4681.
- 10) Vgl. Aufermann (Anm. 2), S. 307, 315. Für ein materiales Verständnis des Programmauftrags im oben angedeuteten Sinn Abg. Börnsen (SPD) in seiner Rede im Kieler Landtag, a.a.O. (Anm. 1), S. 3005 f. Ähnlich Rau (Anm. 1). Näher unten II.3. a.E.
- 11) Vgl. Echternach (Anm. 8). S. 4676.
- 12) Über den weiten, auf publizistische Programmfreiheit überhaupt angelegten Berichterstattungsbegriff des Art.5 Abs.1 Satz 2 GG näher Stock (Anm. 1), bes. Anm. 77 und 152.
- 13) A.a.O. (Anm. 2), S. 315.
- 14) Vgl. G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 146 ff. Abwegig J. Lücke, Juristenzeitung 1977, S. 41: Nicht die Rundfunkanstalten, sondern die „bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“ (vgl. BVerfGE 12, S. 261 f.) seien nach dem Grundgesetz „Träger“ = Subjekt der Rundfunkfreiheit. Was das bedeuten könnte, wird noch aufgehellert werden.
- 15) A.a.O. (Anm. 8), S. 4681.
- 16) Vgl. Aufermann (Anm. 2), S. 308. Differenzierend über „Mediator“-Konzepte Stock (Anm. 1), S. 9, 18 ff.
- 17) Gegen Beschränkung auf „in sich ausgewogene Informationsbeiträge“ zutreffend Börn-

sen (Anm. 10), S. 3005. Vgl. nur Stoltenbergs Einzelbeispiele (Anm. 3). Ausgewogenheitsmängel auf der „Gesamt-“ (auch: „Gesamtsparten-“) Ebene können durch Hinweise auf „Einseitigkeit“ usw. in derartigen *Einzelfällen* nicht belegt werden. Es müßte schon ein „Gesamt“-Befund erhoben werden. Darauf wies im Kieler Landtag Abg. Neitzel (FDP) hin, a.a.O. (Anm. 1), S. 3020. (Vgl. allerdings auch insoweit – dort „issue“-bezogen – die Problematik im Brokdorf-Konflikt. Zu kurz greift z.B. G. Deetjen, *Rundfunk und Fernsehen* 1977, S. 56 ff.) Stoltenbergs Rügen scheinen denn auch mehr die jeweiligen Sendungen *für sich gesehen* zu betreffen. (Dabei überlagert sich auch in den vier Beispielfällen der Vorwurf der Unausgewogenheit mit dem Vorwurf der Verletzung *dritter*, z.T. eher auch auf einzelne Programmeinheiten erstreckbarer Programmgrundsätze. Es zeigen sich Verschwimmungstendenzen in anderer Richtung als im Fall oben Anm. 6.)

- 18) Vgl. K. Schlaich, *Neutralität als verfassungsrechtliches Problem*, 1972, S. 85 f. Zutreffend Börsen (Anm. 10), S. 3005 f.: Der Journalist „hat das Unsympathische, . . . das Inhumane, . . . das Ungerechte direkt beim Namen zu nennen“ (unter Hinweis u.a. auf „zur sozialen Gerechtigkeit mahnen“ in § 4 Abs.2 Satz 1 NDR-Vertrag). Anders Geiger: In der *Presse* werde zulässigerweise „ein offener Kampf der Meinungen über die richtige politische, wirtschaftliche, kulturelle, geistige Entwicklung ausgetragen“. Den heutigen *Rundfunkanstalten* sei durch Art.5 GG nicht die Freiheit gewährleistet, „über die Berichterstattung hinaus in den Kampf . . . einzugreifen“. „Heute tun die Fernsehanstalten es noch, ohne verfassungsrechtlich abgesichert zu sein und unter auffälliger Strapazierung dessen, was das Bundesverfassungsgericht unter ‚einem Mindestmaß inhaltlicher Ausgewogenheit‘ verstanden hat und versteht.“ W. Geiger, *Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem*, in: 7. Bitburger Gespräche vom 13.–15. Januar 1977, hrsg. von der Gesellschaft für Rechtspolitik e.V. (Vorabdruck aus Jahrbuch 1977), S. 1 (20 f.). Auch abgedr. in *Archiv für Presserecht* 1977, S. 256 ff., hier S. 260 (danach im folg. zitiert). – Hier bedarf der „Kampf“-Begriff der Verdeutlichung. „Indifferenter“ („Monopol-“) Rundfunk hier, konfessionelle u.ä. „Kampfpresse“ dort – dazwischen scheint es für Geiger ein drittes Publizistikverständnis nicht zu geben. Daß auch ein (für Presse und Rundfunk grundsätzlich gleichermaßen) *mediengerechter* „Meinungskampf“ denkbar sein könnte, zieht er wohl nicht in Betracht.
- 19) So – im Zusammenhang eines Plädoyers für die privatwirtschaftliche Pressestruktur (mit Leser-Plebiszit als Instrument angeblicher Machtkontrolle) – H.H. Klein, *Die Zeitung* Nr. 5/1977, nachgedr. *FRep.* Nr. 11/77, S. 20. (Dazu E.K. Roloff, ebd. S. 1 ff.)
- 20) Vgl. *KuR* Nr. 30/1977, S. 13 f.
- 21) E. v. Loewenstern, *Die Welt* Nr. 162 vom 15.7.1977, S. 6.
- 22) Dazu etwa B.-P. Lange, *Marktideologie oder Binnenpluralismus? Media Perspektiven* 1977, S. 61 ff.
- 23) Nach Börsen drückt sich in Stoltenbergs Vorgehen „das fundamentale Mißverständnis des Mediums Rundfunk . . . als Werkzeug zur Durchsetzung parteipolitischer Machtansprüche“ aus. Demgegenüber sei auf „*Staatsferne und Unabhängigkeit*“ zu beharren. A.a.O. (Anm. 10), S. 3002 f., im Zusammenhang der Begründung des Antrags der SPD-Fraktion Drucks. 8/743, in dem diese Wendung vorkommt. Siehe auch Abg. Matthiesen (SPD), ebd. S. 2981. Stoltenberg wies den Begriff „Staatsferne“ als „abwegig und gefährlich“ zurück. Er kehrte den Vorwurf um: Die SPD wolle „Staatsferne und zugleich Parteinähe“. Ebd. S. 2965, 2974. Ein *medienspezifisches* Staatskonzept kam da nicht zum Vorschein. Stoltenberg mag noch so etwas wie staatliche „Nichtidentifikation“ i.S. Herbert Krügers für möglich halten; eine Sollstruktur, wie sie auch noch in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2.3.1977, *Die Öff. Verwaltung* 1977, S. 282 ff. (betr. „Öffentlichkeitsarbeit“ der Bundesregierung) anklingt. Zu dem Urteil P. Häberle, *Juristenzeitung* 1977, S. 361 ff. Allg. über „Nichtidentifikation“ Schlaich (Anm. 18), S. 236 ff. *Medienspezifische* „Nichtidentifikation“ würde eine gewisse Partei- wie auch „Staatsferne“ bedingen. Sie würde spezifische Sicherungen auch gegenüber dem Staat (als latentem „Parteienstaat“) bedin-

Unter diesem Gesichtspunkt wäre auch über § 4 Abs.1 Satz 1 („im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“) und Abs.2 Satz 1 („die demokratischen Freiheiten verteidigen“) NDR-Vertrag Näheres auszumachen. „Staatsferne“ erscheint Stoltenberg offenbar auch im Hinblick auf diese Vorschriften „gefährlich“. Vgl. auch den Antrag Drucks. 8/809, unter 4., und dazu Abg. Dr. Barschel (CDU), Plenarprot. (Anm. 1), S. 2960; anders Abg. Ronneburger (FDP), S. 2986 f. Bei medienunspezifischer Handhabung besteht die Gefahr, daß sich auch hier eine „politische Treuepflicht“ herausbildet, welche über Verfassungstreue hinaus in die Nähe von „Regierungstreue“ kommen könnte. Dazu die von H. Bethge als Prozeßbevollmächtigtem des NDR-Intendanten in einem der anhängigen Organstreitverfahren verfaßte Klageschrift, insoweit abgedruckt KuR Nr. 64/1977, S. 7 ff.; auch N. Schneider, KuR Nr. 72/1977, S. 7 f. Bezeichnend die Reaktion aus Kiel, vgl. KuR Nr. 63/1977, S. 10. Mehr zum Treuebegriff unten II.2.

- 24) Zu § 3 Abs.1 NDR-Vertrag Herrmann (Anm. 14), S. 341 m.w.N.
- 25) Wobei Stoltenberg „insbesondere die Regional- und Heimatpresse“ im Auge hat. „Den Zeitungsverlegern und anderen Interessierten“ soll ferner auch „eine selbständige Teilnahmemöglichkeit“ betr. „Videotext“ - von den Verlegern „Bildschirmzeitung“ genannt - eröffnet werden. A.a.O. (Anm. 1), S. 2972 f., 2976. Dazu das CDU-Papier: Pilotprojekte im Bereich des Kabelfernsehens, Media Perspektiven 1977, S. 155 ff. Über Ausgewogenheit ist dort nichts mehr zu lesen. Nach dessen „Alternative B“ würde es sich um ein *Verleger-Fernsehen* handeln. Vgl. demgegenüber: Norddt. Rundfunk, Vorstellungen über ein Kabelpilotprojekt in Hamburg, FRep. Nr. 9/77, S. 17 ff., und Media Perspektiven 1977, S. 282 ff. Allg. zuletzt W. Hoffmann-Riem, Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen, Zeitschrift für Rechtspolitik 1976, S. 291 ff.; ders., Chancengleichheit durch Kabelfernsehen, Die Neue Gesellschaft 1977, S. 586 ff.; D. Stammler, Telekommunikation - zwischen Profitinteressen und gesellschaftl. Verantwortung, ebd. S. 583 ff.; W. Kaiser u.a., KtK-Folgegutachten: Kabelkommunikation und Informationsvielfalt, Media Perspektiven 1977, S. 488 ff. (Kurzfassung). Ebd. S. 421 ff. Beiträge über „Videotext“ usw. Dokumentation des semantischen Ringens: KuR Nr. 68/1977, S. 3 ff., von der Berliner Funkausstellung 1977.
- Im NDR-Konflikt unternahm die Hamburger FDP einen Gegenzug: Ggf. müsse geprüft werden, ob die in Hamburg verbleibende Anstalt „als öffentlich-rechtliche Medienanstalt auch die Herausgabe von Publikationen bis hin zur Tageszeitung übernehmen kann“. SZ Nr. 161 vom 16.7.1977, S. 2. Klose dünkt letzteres „unsinnig, jedenfalls ... unzeitgemäß“, KuR Nr. 56/1977, S. III. Etwas anders Jansen, FRep. Nr. 16/77, S. 3: „... kurzentschlossen machen, wenn es keinen anderen Weg mehr gibt“.
- 26) Vgl. zuletzt die von Köppler vorgelegte „Erklärung zur Rundfunkfreiheit“ des Zentralkomitees der Dt. Katholiken, siehe FR Nr. 158 vom 12.7.1977, S. 1. Dazu Hans Maier: Ggf. „Pluralisierung der Träger ... so wie im Zeitungswesen“, nach KuR Nr. 69/1977, S. 13a. Köppler sprach sich in diesem Zusammenhang kürzlich für „eine gewisse Ausgewogenheit“ zwischen der „Nachrichtengebung“ durch öffentlich-rechtliche Anstalten und der durch privatrechtlich geführte Zeitungsverlage aus, KuR Nr. 24/1977, S. 10.
- Ein außenpluralistisches Vielfalt-Modell unter Einbeziehung von Privatrundfunk verfiert besonders eindimensional E. Kull, Kommunikationsfreiheit und neue Medien, Archiv für Presserecht 1977, S. 251 (254 f.), im Hinblick auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 24.9.1976, ebd. S. 289 ff. = Dt. Verwaltungsblatt 1977, S. 207 ff. Siehe auch ders., KuR Nr. 67/1976, S. 1 f., dazu F.W. Hymmen, KuR Nr. 70/1976, S. 1 f. Anders jetzt die Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 30.6.1977, Media Perspektiven 1977, S. 464 ff.
- 27) So v. Loewenstern (Anm. 21). Siehe denn auch Barschel, Plenarprot. (Anm. 1), S. 2963: „Damit stellen wir ... die gesamte öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland - nicht nur in Schleswig-Holstein - in Frage.“ Für außenplu-

ralistisch-privatwirtschaftliche Einschlüge, „die natürlich besser die Rundfunkfreiheit garantieren“, wo die bisherige Konstruktion „nicht mehr trägt“, Abg. Hoffmann (CDU), ebd. S. 2994 ff. Auf dieser Linie rundfunkrechtlich etwa D. Merten, in: H. Kunst u.a. (Hrsg.), *Evang. Staatslexikon*, 2. Aufl. 1975, Sp. 1537 ff. m.w.N.

- 28) Vgl. F.-W. v. Sell, *Wie wird der Bürger vor einseitiger Meinungsvermittlung geschützt?* In: 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18), S. 1 (30) (danach im folg. zitiert). Das Referat teilw. auch in *Film und Recht* 1977, S. 91 ff., hier S. 97.
- 29) Vgl. das CDU-Papier (Anm. 25), S. 260, unter Bezugnahme auf Herrmann (Anm. 14), bei dem eine gewisse Sogwirkung in dieser Richtung spürbar wird, vgl. dort S. 117 ff., 338 ff., 388 ff.
- 30) E. Müller-Meiningen jr., *SZ* Nr. 168 vom 25.7.1977, S. 4.
- 31) Vgl. Chr. Schwarz-Schilling, *Ist das öffentlich-rechtliche System zu retten?* Vortrag auf einer Tagung der Evangel. Akademie Tutzing im Nov. 1976, abgedruckt *KuR* Nr. 97/1976, S. 1 ff., hier S. 10; CDU-Papier (Anm. 25), S. 161.
- 32) Nach Stoltenberg soll im Rahmen der Kabelpilotprojekte „auch und gerade der privaten Initiative eine Chance eröffnet werden mit dem Ziel, einen fruchtbaren, die Meinungsvielfalt fördernden Wettbewerb zu ermöglichen“. Das unter dem Dachgesichtspunkt, „eine . . . inhaltlich ausgewogene Struktur des Rundfunks in unserer Region zu gewährleisten“. A.a.O. (Anm. 1), S. 2973, 2977. „Inhaltlich ausgewogen“ soll danach einerseits das entsprechende NDR/ARD-Programm *für sich gesehen* sein, andererseits auch das erstrebte regionale Rundfunkgesamtangebot, einschließlich des Anteils „privater Initiative“. Die privaten Anteile werden anscheinend ihrerseits *nicht* als auch *intern* ausgewogen projektiert, sie sollen vielmehr wohl nur die *Gesamt*-Ausgewogenheit mitbewirken.

Würde der bisherige öffentlichrechtliche Sektor jene Meinungsvielfalt, die man fordert, schon als innere Vielfalt bieten, dann würden sich derartige Ergänzungen kaum als nötig begründen lassen. Im Gegenteil: Ein solches zusätzliches, von außen herangetragenenes Vielfaltmotiv könnte *Korruption* bedeuten. Dies jedenfalls in seiner Herleitung als *Wettbewerbsmotiv*: Neben publizistischem Qualitätswettbewerb oder schließlich an dessen Stelle könnte ein andersartiges, mehr quantitatives (Einschaltquoten), innerhalb des privaten Sektors im übrigen ökonomisiertes Wettbewerbsprinzip Platz greifen. Vgl. F. W. Hymmen, *KuR* Nr. 60/1977, S. 1 ff. Differenzierend über „Programmerfolg“ auch D. Stolte, *KuR* Nr. 69/1977, S. 2 ff. Ein Vielfaltmotiv der letzteren Art paßt mit den geltenden Programmgrundsätzen nicht ohne weiteres zusammen, weder *innerhalb* eines „Gesamtprogramms“ noch *daneben*. Ein „öffentlich-pluralistischer“ und ein „privat-pluralistischer Typ“ nebeneinandergesetzt und zu Konkurrenz genötigt – vgl. Kaiser u.a. (Anm. 25), S. 492 – dadurch würde Ungleichartiges zusammengespannt. Es würde sich um gegeneinanderstehende und dabei des gemeinsamen Fundaments entbehrende, großenteils *unvereinbare* Pluralismusprinzipien handeln.

Es ist nun ein Kennzeichen der gegenwärtigen Kampagne, daß man sich dort mit solchen Schlüssigkeitüberlegungen nur in oberflächlicher Weise beschäftigt. Vorerst hat es den Anschein, als kokettiere man mit einem außenpluralistischen Prinzip als „besserem“, tendenziell überwiegendem oder schließlich *alleinigem* Aufbauprinzip auch im Rundfunkwesen. Zugespitzt ausgedrückt: *Innere* Meinungsvielfalt für den NDR usw. mehr oder weniger weitgehend (als undurchsetzbar?) *abgeschrieben*; schließlich nur so viel „veröffentlichte“ Meinungen, wie es selbständige Medienunternehmen gibt; Meinungsvielfalt als bloße außenpluralistische *Medien*vielfalt. Damit würde das Ausgewogenheitsproblem als Binnenproblem links liegen gelassen. Auch als externes Problem würde es nicht im mindesten einleuchtend behandelt. Es müßte dann wohl auch z.B. das regionale *Pressegesamtangebot* mit in Rechnung gestellt und schärfer auf Bandbreite und sonstige Informationsqualität überprüft werden. Das ins Rundfunkwesen verlängert, könnte sich die Frage stellen: Würde Verlegerbeteiligung der Vielfalt dienen „und nicht vielmehr der vermehrten Verbreitung von Einfall?“ Vgl. F. Richert, *Vorwärts* Nr. 31 vom 4.8.1977, S. 30. Hinsichtlich der äußeren Ebene waltet – wie schon bisher im Pressewesen – eine gewisse Unbeholfenheit oder Lax-

- heit vor. Um so leichter könnte die Abschiebung des Problems auf letztere Ebene auch im ganzen das Gegenteil von dem bewirken, was als Ziel angegeben wird: statt Förderung und Vermehrung von Meinungsvielfalt deren *Verringerung*.
- 33) Vgl. N. Dittrich, Pressekonzentration und Grundgesetz, 1971, S. 115 ff.
 - 34) Die „Kioskthese“ wieder bei Klein (Anm. 19). Vgl. P. Glotz, in: M. Hereth (Hrsg.), Junge Republik, 1966, S. 75 (85 ff.).
 - 35) W. Leisner, Die Pressegleichheit, 1976, S. 77 („Pressearbeit ist ganz wesentlich ‚Suggestieren‘ – ein ‚von unten‘, vielleicht ‚unbemerkt‘ Heranschieben, eine Inhaltsfluktuation, welche der Vielfältigkeit des Lebens am nächsten kommt“), 118 f. Dort betr. Zeitschriften. Die Schrift geht auf ein Rechtsgutachten für den VDZ zurück. – Als Beispiel solchen Suggestierens kommt auch die anhaltende *medienpolitische* Kampagne u. a. der *Springer-Blätter* in Betracht.
 - 36) Vgl. ebd. S. 145 f.
 - 37) Zur Empirie K. Schönbach, Trennung von Nachricht und Meinung, 1977. Eine Art Kurzfassung davon: ders., Publizistik 1976, S. 68 ff.
 - 38) „Cura posterior“, vgl. Kull, Kommunikationsfreiheit (Anm. 26), S. 255.
 - 39) Näher Stock (Anm. 1), S. 16 mit Anm. 103 m.w.N.
 - 40) Von der „Natur des Rundfunks als Tendenzbetrieb“ spricht z. B. U. Scheuner, Zur Medienpolitik der Parteien, in: Materialien zur Medienpolitik, hrsg. von der (kath.) Kirchl. Zentralstelle für Medien, 1976, S. 11 (48 i.V.m. 42 ff.).
 - 41) So R. Herzog, Ausgewogenheit der Programme, in: W. Brüssau u.a. (Hrsg.), Fernsehen. Ein Medium sieht sich selbst, 1976, S. 92.
 - 42) Vgl. H.H. Klein, Das Informationsrecht des Bürgers und die Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – ein noch nicht letztlich gelöstes Problem? In: 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18), S. 1 (4) (danach im folg. zitiert). Teilw. auch abgedr. in KuR Nr. 5/1977, S. 1 ff., und Archiv für Presserecht 1977, S. 264 f.
 - 43) Vgl. ebd. S. 3, 6, 9.
 - 44) Chr. Schwarz-Schilling, Das Fernsehen – eine Herausforderung im 20. Jahrhundert, in: Fernsehen (Anm. 41), S. 101 (117). Klein (Anm. 42), S. 9, spricht sich ausdrücklich *gegen* „Abschaffung“ und „totale Freigabe . . . im Sinne eines frühliberalistischen laissez-faire“ aus. In derartigen Stellungnahmen pflegt sich zwischen den Zeilen eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich möglicher *Maßstäbe* des angedrohten strukturpolitischen Eingriffs bemerkbar zu machen. Vgl. auch den Vorbehalt der „Ergebnisoffenheit“ (betr. Pilotprojekte) bei Stoltenberg (Anm. 1), S. 2977; ähnlich das CDU-Papier (Anm. 25), S. 157 u.ö.
 - 45) Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Vertrag. Darüber, daß dies Essentialien des Integrationsrundfunks sind, bestand auch im NDR-Konflikt Einigkeit, etwa Ronneburger, Plenarprot. (Anm. 1), S. 2987 f.
 - 46) Vgl. O. Negt, Massenmedien in der Tendenzwende, Gewerkschaftliche Monatshefte 1976, S. 355 ff., über Ausgewogenheit S. 361 f.
 - 47) Vgl. Schwarz-Schilling in Tutzing (Anm. 31), S. 7; Stoltenberg, Die Zeit a.a.O. (Anm. 1).
 - 48) Vgl. Schmidt (Anm. 2), S. 580.
 - 49) Vgl. Stammler (Anm. 25), S. 585: Es fehle eine tiefere verfassungstheoretische Begründung des öffentlichrechtlichen Systems.
 - 50) Oben bei Anm. 15.
 - 51) „Informationsrecht der Bürger – Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“. 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18).
 - 52) BVerfGE 12, S. 263. Vgl. O. Theisen, Zur Themenstellung der Veranstaltung, in: 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18), S. 1.
 - 53) Ebd. S. 4. In diesem Zusammenhang werden neuerdings auch Bestimmungen wie § 4 Abs. 1 Satz 3 NDR-Vertrag („Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten“) ins Spiel gebracht, so in der ZdK-Erklärung (Anm. 26). Darauf baut eine Verallgemeinerung auf, wie sie ähnlich auch in Schulrecht und Schulpolitik zu beobachten ist: Das *Toleranzprinzip* – ehemals gegen *religiösen* Konfessionalismus gerichtet –

wird jetzt auch gegen „politischen Konfessionalismus“ gekehrt. Die Analogie zur Schule z.B. bei Klein (Anm. 42), S. 4. Oppermann erschuf kürzlich ein „Grundrecht der Schüler und Eltern auf eine ideologisch tolerante Schule“ mit Zielrichtung u.a. auf die hess. Rahmenrichtlinien Gesellschaftslehre Sekundarstufe I 1972/73; darin folgte ihm der Dt. Juristentag 1976. Näher M. Stock, Schule im Rechtsstaat, Recht der Jugend und des Bildungswesens 1978, demnächst, auch über mögliche Deformationen dieses Toleranzgedankens i.S. der Ausblendung von Konfliktanalysen und bildungsspezifischen reformierenden Ansätzen.

- 54) Vgl. a.a.O. (Anm. 52), S. 5 ff., unter Anknüpfung an die Tutzingen Attacken Schwarz-Schillings (Anm. 31) gegen „Meinungsjournalismus“.
- 55) Ebd.
- 56) Wie es im ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet ist. So auch etwa W. Hilf: „sachliche Ausgewogenheit“ (zum Unterschied von „Tendenzfreiheit“), vgl. den Bericht in Media Perspektiven 1977, S. 262 (265). R. Breuer, Die Verwaltung 1977, S. 3 (16), übersetzt die Karlsruher Formel dahin, es sei „sachliche, pluralitätsgerechte und tolerante“ Ausübung der Rundfunkfreiheit geboten.
- 57) Vgl. R. Smend in dem vom szt. Nordwestdeutschen Rundfunk (Rundfunkschule) hrsg. Tagungsprotokoll: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes, Hekt. 1952, S. 67 f. Von derselben Einrichtung hrsg., erschien unter demselben Titel auch eine Denkschrift mit Vorträgen in gedruckter Form, vorgelegt von F. Borinski u.a., o.J. (ca. 1952). Über Anlaß und Verlauf der Tagungen dort S. 9 ff. Siehe auch W. Först, Rundfunk und Fernsehen 1970, S. 136 (147 ff.). In diesen Schriften und in dem vorausgegangenen, gleichfalls von der Rundfunkschule edierten Tagungsprotokoll: Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk, Hekt. 1951, finden sich Theorieansätze in der Richtung auf jenen vertieften Grundkonsens, über dessen Abwesenheit bzw. Verlust heute Klage geführt wird. Danach wäre das häufige Vorkommen des „Sachlichkeits-“Begriffs im Rundfunkrecht alles andere als ein Zufall. Es müßte sich auch nicht um eine Leerformel handeln. Siehe nur W. Webers szt. Votum gegen Privatrundfunk in der genannten Denkschrift, S. 63 (64). Es ist Weber, der in diesem Punkt von dem Gründungskonsens später als einer der ersten abgegangen ist, Der Staat 1972, S. 87 ff.; Festschrift für E. Forsthoff, 1972, S. 467 ff.
- 58) Vgl. Hoffmann-Riem, Die Neue Gesellschaft 1977, S. 587.
- 59) Vgl. Aufermann (bei Anm. 13).
- 60) Vgl. Ridders Andeutungen über den Prozeßcharakter von Grundrechtszusammenhängen, im Hinblick auf Medienfreiheiten zuletzt in: H. Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, in: J. Mück (Hrsg.), Verfassungsrecht, 1975, S. 85 (162 ff.). Ridders auch hier bezeugende Lehre von den „*inpersonalen*“ Grundrechten gibt allerdings die (m. E. unentbehrlichen) subjektivrechtlichen Fixpunkte doch wohl ohne einleuchtende Gründe auf.
- 61) Vgl. Smend, Tagungsprot. 1951 (Anm. 57), S. 88: Die „Autonomie“ des Rundfunks wird begründet „durch seine sachliche Arbeit, durch Arbeitsintensivierung, . . . indem sich der Rundfunk dadurch legitimiert, daß er evident aus einem Fundus arbeitet . . . Daraus muß eine Konkretisierung seiner Eigenständigkeit so erwachsen, daß er damit die Legitimität seiner Arbeit und zugleich die Legitimität einer wirklichen positiven Zustimmung . . . sichert, einer Zustimmung, die die Satzung . . . zu organisieren sucht“. Weiter Tagungsprot. 1952 (Anm. 57), S. 122: „Indem die Autonomie diesen inneren Lebensprozeß des Rundfunks sicherstellt, stellt sie . . . seine Sachlichkeit sicher“. „Diese Sachlichkeit erwächst aus der steten Auseinandersetzung der im Rundfunk Arbeitenden, von Leuten, . . . die getragen sind von einem Arbeitsethos, das . . . zu voller Auswirkung kommen muß gegenüber der Gegengarantie von der anderen Seite . . .“ Diese „Autonomie“ bedingt „Bewegungsfreiheit . . ., die die Lebenslust des Berufs sein müßte“, und sie „verlegt . . . alle Garantien für die Güte der Rundfunkleistung in die Austragung dieser inneren und äußeren Auseinandersetzungen“. Ebd. S. 67 f.: Smend setzt sich für Normierungen „der Sache, um die es dem Rundfunk geht“, ein. Er schlägt vor, „mindestens in einem Normativsatz

von den Rundfunkleuten und dem Rundfunkstandpunkt zu reden“, etwa eine Verpflichtung des Intendanten vorzusehen, die „ihm . . . die Sorge für einen Stamm von Rundfunkleuten auferlegt, der zu höchsten Leistungen befähigt ist, der dann aber auch, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der erwünschten Unabhängigkeit, die Rechtsstellung haben müßte, die zu solcher Höchstleistung gehört“. „Indem präzise herausgearbeitet wird, was einer sachlich zu tun hat und welche Zumutungen unsachlich wären“, soll „von Rechts wegen die Aufgabe ins Gewissen gerückt werden“; vermöge der „eigentümlichen Doppelfunktion“ solcher Rechtsnormen würde dadurch zugleich der nötige Schutz erreicht. Letzteres böte „eine Berufungsmöglichkeit bei Angriffen, . . . eine Abschirmung gegenüber unsachlichen Kritikern“. Dergestalt setzt Smend der „negativen Parole der Neutralisierung“ „Funksachlichkeit“ als „ein Positivum, eine Wirklichkeit, eine verpflichtende Wirklichkeit“ entgegen.

Hier handelt es sich um den Ausgangspunkt für die medienverfassungstheoretische Grundlegung einer Theorie des *Integrations*rundfunks. Smend, der auf den Begriff der Integration seine Verfassungstheorie überhaupt aufgebaut hat – R. Smend, Staatsrechtl. Abhandlungen, 2. Aufl. 1968, S. 119 ff. – gibt mit diesen Bemerkungen (ohne das Wort zu benutzen) auch wichtige Hinweise darauf, was unter *publizistischer* Integration näherhin zu verstehen sein könnte. Diese Begründung publizistischer Eigenständigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks ist allerdings wohl schon damals weithin unverstanden geblieben. Im übrigen ist sie bald wieder in Vergessenheit geraten. Zu den szt. Rahmenbedingungen D.L. Schaaf, in: W.B. Lerg/R. Steininger (Hrsg.), Rundfunk und Politik 1923 bis 1973, 1975, S. 295 (300 ff.); W. Jacobmeyer, ebd. S. 311 (328 ff.). Kärglich über „Interessenintegration“ später G.B. Krause-Ablaß, Rundfunk und Fernsehen 1962, S. 113 (114). In Smends Überlegungen von 1951/52 ist die *hochschulrechtliche* Analogie unübersehbar. Dazu jetzt F. Kübler, Kommunikation und Verantwortung, 1973; auch in: Gedenkschrift für W. Besson, 1976, S. 333 ff. Erst heute, nach einem Vierteljahrhundert, zeichnet sich die Möglichkeit ab, auf ein derartiges Konzept „sachlicher Arbeit“, von „Integration“ durch Verarbeitung, mit Hilfe entsprechender publizistikwiss. Ansätze die Probe zu machen.

62) Oben Anm. 18.

63) Ebd., S. 258. Geiger verweist auf seine Abhandlung: Die Grundrechte der Informationsfreiheit, in: Festschrift f. A. Arndt, 1969, S. 119 ff. Mehr über diese „Sinneinheit“ bei M. Stock, Kirchenfreiheit und Medienfreiheit, Zeitschrift für evang. Kirchenrecht 20 (1975), S. 256 (277 ff.), dort im Hinblick auf religiösen Konfessionalismus. Dort S. 273 ff. Näheres über Geigers (m.E. im Ergebnis medienfremden) Ansatz.

64) Vgl. a.a.O. (Anm. 18), S. 256 f. über Informationsfreiheit, die „darauf angelegt ist, aus dem uninteressierten, naiven Menschen den aufgeklärten Menschen zu machen – aufgeklärt hier völlig ideologiefrei verstanden“. „*Emanzipation*“ (als Auswahlmaßstab) wird dabei u.a. als „Erkennen und Anerkennen, d.h. Sich-freiwillig-einfügen in *notwendige* Abhängigkeiten“ verstanden. „*Emanzipation* führt also nicht zum autonomen, selbstherrlichen Menschen, sondern zum freien, d.h. aus eigener Einsicht Bindungen und Abhängigkeiten anerkennenden Menschen.“ Solche Abhängigkeit soll dem Rezipienten durch das Fernsehen „täglich zum Bewußtsein gebracht“ werden.

Das klingt mehrdeutig. Sind es nur Selbstverständlichkeiten, oder könnte es sich auch um *Erzeugung bzw. Perpetuierung vermeidbarer* Abhängigkeit, um Loyalisierung durch Angsterregung usw. handeln? Und wäre auch letzteres „ideologiefrei“ zu nennen? Könnten hier nach nicht unter dem Titel „Doktrinfreiheit“ hochgradig selektive, verzerrende Tendenzvorgaben in die Informationstätigkeit einfließen? Das Parteilichkeits- und Standortproblem von „Funksachlichkeit“ wird durch solche Setzungen nicht gelöst, es wird nicht einmal auf den Tisch gebracht. Es wird vielmehr weiter verdunkelt.

65) Vgl. ebd., S. 258, 260. Auf Geiger beruft sich insoweit Stoltenberg (Anm. 1), S. 2965, für seine These, daß den einzelnen Programm-Mitarbeitern keine „eigenständigen Freiheitsrechte“ zukämen. Siehe auch Echternach (oben bei Anm. 15). Richtig demgegenüber zu-

letzt F. Müller/B. Pieroth, Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, 1976, S. 38 ff.

- 66) Vgl. Geiger (Anm. 18), S. 260, 262 ff. Das Bundesverfassungsgericht spricht etwa von einer Rundfunk-„Pflicht, die rivalisierenden politischen Gruppen in einem ausgewogenen Verhältnis zu Wort kommen zu lassen“, BVerfGE 37, S. 84 (91). Das erscheint unbedenklich, soweit dabei Ausgewogenheit i.S. eines eigenständig-publizistischen *Rahmen*-Elements verstanden wird. Geigers Bestreben scheint allerdings dahin zu gehen, auch diese mediale (nach ihm: „doktrin-“verdächtige) Vermittlungsleistung zurückzudrängen, und zwar zugunsten einer bloßen unmittelbaren, d.h. heteronomen, auf Privatisierung im Stil der Tendenzpresse hindrängenden „Gruppen-“Vielfalt, durch welche das publizistische Element aufgesogen werden könnte. Dadurch könnten auch *publizistisch* „irrelevante“ „Kräfte“ „zur Geltung gebracht“ werden.

Lerche beschäftigte sich in Bitburg mehr aporetisch mit „Zurechnungs-“Fragen z.B. im Hinblick auf „Fenster-“Strukturen. Er sprach sich für „die abgewogene Ermöglichung von – erkennbaren – Selbstdarstellungen“ im Rahmen publizistisch-öffentlicher Gesamtverantwortung und für ein entspr. Treuhänder-Konzept aus. Er möchte aber dieses Konzept nicht auf von privaten Pressenunternehmen beeinflusste Programmteile (in Pilotprojekten) erstreckt wissen. Insoweit betonte er mehr die umgekehrte Aufsaugungsgefahr. Vgl. P. Lerche, Sind neue rechtliche Instrumente für die Absicherung der Freiheit des Bürgers zu erwägen? In: 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18), S. 1 (6 ff., 11 f., 15 f.).

- 67) Oben Anm. 18.

- 68) F. Ossenbühl, Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, in: 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18), S. 1 ff. Auch abgedr. in: Die Öffentliche Verwaltung 1977, S. 381 ff. (danach im folg. zitiert).

- 69) Ebd. S. 384; zitiert wird Chr. Starck, dazu Stock (Anm. 1), Anm. 84. Siehe auch F. Ossenbühl, Neue Jur. Wochenschrift 1976, S. 2100 (2103 f.).

- 70) A.a.O. (Anm. 68), S. 385. Siehe jedoch ebd. S. 383 u.ö. über die „Selektivfunktion“.

- 71) Ebd., S. 387. Ausgewogenheit (hier ausdrücklich und m.E. zutreffend als *Rechtsbegriff* bezeichnet, S. 386) bedingt nach Ossenbühl aber „die gleichgewichtige, d.h. nach Darstellungsweise, Lage und Länge der Sendezeit usw. gleichwertige Vermittlung von Gegenpositionen im *Sendekontext*“. Letzterer sei im allg. das „Gesamtprogramm“ ohne genaue Fixierung des Zeitrahmens; es könne aber, bei nur einmal behandelten Geschehnissen, auch die *Einzeisendung* sein.

Bleibt schon hierbei der Stellenwert von „Funksachlichkeit“ undeutlich, so erscheint vollends problematisch die Erstreckung des Ausgewogenheitsgebots auch auf „Tatsachen“ mit der Begründung, „die Häufigkeit und Dichte der Vermittlung bestimmter Tatsachen“ sei geeignet, „Meinungen zu machen“, ebd. Siehe Börnsen (Anm. 10), S. 3005, zu der entspr. These in dem CDU-Papier „Ausgewogenheit in Hörfunk und Fernsehen“, FRep. Nr. 12/76, S. 12 f.

- 72) Vgl. ebd., S. 383, 386, nach Schelsky und Forsthoff.

- 73) Ebd., S. 384 f., 389, wohl für unbegrenzte Weisungsabhängigkeit gegenüber dem Intendanten. Ausgewogenheit bedinge im übrigen die *Auswechselbarkeit* „zumindest“ der leitenden Redakteure, d.h. Zeitverträge und Modelle nach Art des Wartestands für politische Beamte, S. 389, nach F. Mai, in: A. Seeling u.a., Probleme der Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1974, S. 27 (35 f.).

In alledem prägt sich die widersprüchliche Vorstellung aus, „daß die ‚treuhänderische Freiheit‘ keine ‚Freiheit des Treuhänders‘ darstellt“, so S. 383. Würde Ossenbühl so z.B. auch im Hinblick auf die *Wissenschaftsfreiheit* (Art.5 Abs.3 GG) sprechen? Verwunderlich andererseits ebd., S. 384, die Analogie zum *Elternrecht* (Art.6 Abs.2 GG); vgl. auch Stock (Anm. 63), S. 292 f. Den Eltern steht nach Ossenbühl, von der Mißbrauchsgrenze abgesehen, „das verfassungsrechtliche Monopol zur Interpretation des Kindeswohls im Einzelfalle“ zu. Daß den Rundfunkjournalisten ein entsprechendes „Monopol“ im Hin-

blick auf das Informations-, „Wohl“ der Zuhörer und Zuschauer zustehe, will Ossenbühl aber wohl gerade *nicht* sagen.

- 74) Dem nach § 14 Abs.3 Satz 1 NDR-Vertrag der *Verwaltungsrat* entspräche.
- 75) So ebd., S. 387 f., gegen K. Stern/H. Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1972, S. 33, 47. Ähnlich zentriert F. Holthoff, KuR Nr. 19/1977, S. 1 ff., den Treuhandbegriff herrschaftlich, mit Frontrichtung gegen die Programm-Mitarbeiter, auf das Kontrollgremium. Verwandt über den „Verleger als Treuhänder der Pressefreiheit“, apologetisch mit Frontrichtung gegen innere Pressefreiheit, A. Rauscher, in: Materialien zur Medienpolitik (Anm. 40), S. 77 (87 ff.).
- 76) Für Treuhand-Rang auch der publizistischen Tätigkeit selbst demgegenüber D. Stolte, Der Journalist in der öffentlich-rechtlichen Anstalt als Treuhänder, in: 7. Bitburger Gespräche (Anm. 18), S. 1 (11). Desgleichen, im Ansatz breiter, vorher z.B. M. Jenke, Journalistischer Auftrag und gesellschaftliche Kontrolle, in: Auftrag im Konflikt, hrsg. vom Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik, 1976, S. 34 (37).
Gegen Ossenbühls Überziehung des Gremienauftrags etwa Lerche (Anm. 66), S. 3 f. Solche Einwände wurden allerdings in Bitburg kaum von einem Konzept von „Funksachlichkeit“ aus auf den Begriff gebracht. Auch v. Sell – dem in Bitburg im übrigen die Vertretung des „Rundfunkstandpunkts“ zufiel – stellt individuelle publizistische Freiheit in Abrede, S. 13. Dann erneut ders., KuR Nr. 35/1977, S. 1 ff. (VII; Anknüpfung an Ossenbühl S. II).
- 77) Klein (Anm. 44), S. 4, nach BVerfGE 31, S. 314 (340, Sondervotum Geiger u.a.); beifällig zitiert auch von Ossenbühl (Anm. 68), S. 388. Von da aus liegt die Konstruktion Lückes (Anm. 14) nahe, d.h. die vollständige, vielleicht endgültige Verkennung des Grundgesetzes des Integrationsrundfunks.
- 78) Näher M. Stock, in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, Bd. 2, demnächst, unter II.2. und 3.
- 79) Vgl. O. Jarren, FRep. Nr. 5/77, S. 3 (5).
- 80) A.a.O. (Anm. 1), S. 20 ff., unter Anknüpfung an U. Saxer, Die Objektivität publizistischer Information, in: W.R. Langenbacher (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, 1974, S. 206 ff.
- 81) Hoffmann-Riem, Die Neue Gesellschaft 1977, S. 587.
- 82) Aufermann (Anm. 2), S. 314.
- 83) Zum Brokdorf-Konflikt insoweit D. Roß, KuR Nr. 31–32/1977, S. 1 ff.
- 84) Darum scheint es bei der Kontroverse um die Reihe „Der Betriebsrat“ zu gehen. Diese dem Bildungs- und Kursusprogramm angehörende Reihe wurde von den CDU-Mitgliedern des NDR-Verwaltungsrats als „nicht kompensierbar“ bezeichnet. Sie dürfe nicht „nach den Grundsätzen des sonst üblichen Meinungsjournalismus erstellt“ werden, sondern sie habe umfassend zu informieren und die Standpunkte aller Beteiligten darzustellen. Vgl. KuR Nr. 30/1977, S. 12. Das erscheint präzisierungsbedürftig, siehe nur oben Anm. 6. Vor allem: *Wie* nun die Standpunkte *selbständig*-publizistisch darstellen und verarbeiten? Seitens der Unternehmerverbände wurde bemängelt, daß die Reihe „absolut einseitig“ „von der grundsätzlichen und dauernden Unvereinbarkeit der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberstandpunkte ausgeht und deshalb eine emanzipatorische Konfliktstrategie im Sinne des Klassenkampfes befürwortet“. Einerseits wurde die Einbeziehung des Unternehmerstandpunkts als Gegengewicht vermißt. Andererseits wurde (unter Berufung auf § 1 Abs.1 BetrVG) die Verfehlung der gängigen „Partnerschafts“-Doktrin gerügt. Vgl. FRep. Nr. 9/77, S. 4. Auch dieses Petitum ist mehrdeutig.
Ersterer Einwand mag noch auf „Zu Wort kommen“ mit verteilten Rollen und dergestalt auf „Allseitigkeit“ - vgl. v. Sell (Anm. 28), S. 5 – abzielen. Der zweite Einwand könnte aber schon auf *Meinungslosigkeit* hinauslaufen. Er könnte die analytisch-kritische publizistische Komponente treffen. Wo bleibt dabei das Interesse der Zuschauer? Es wäre das hier zunächst ein Interesse der angesprochenen Zielgruppe an „sozialer Emanzipation und kommunikativer Chancengleichheit“, vgl. Schmidt (Anm. 2), S. 582. Zugleich wäre es

aber auch ein Interesse der Zuschauer-„Allgemeinheit“ an vertiefter Information über innerbetriebliche Problem- und Konfliktlagen. Mag man sich dazu in jenem Lager überhaupt noch verstehen?

- 85) A.a.O. (Anm. 2), S. 314, im Hinblick auf Enzensbergers FAZ-Analyse: „Eiertanz“ als „phrasenreiche Verharmlosung sozialer Probleme und harmonistische Verschleierung oder Ausblendung politisch-ökonomischer Interessenkonflikte“. Vgl. H.M. Enzensberger, Einzelheiten, 1962, S. 16 ff.
- 86) Vgl. Aufermann, ebd. S. 311 f., näher über Minderheiten-Präferenzen S. 312 Anm. 1. Zutreffend S. 313 über das Erfordernis der Einbeziehung auch des „*Unterhaltungs-*“Programms in die Ausgewogenheitsbilanz auf „Gesamtprogramm“-Ebene. Siehe nur die Thesen des 3. Marler Fernsehforums, KuR Nr. 24/1977, S. 1 ff. Würde diesem Erfordernis ernstlich Rechnung getragen, dann würde sich vielleicht erweisen: Es besteht insgesamt eine „Schieflage“, welche durch ein paar Zwischentexte engagierter Disk-Jockeys, durch einzelne „einseitige“ Sendungen, Sendereihen, „issue-“Darstellungen o.ä. innerhalb des engeren Informationssektors kaum zu beheben ist. Dazu auch Hoffmann-Riem, Die Neue Gesellschaft 1977, S. 587 („Manipulationsverbot“).
- 87) So Hoffmann-Riem, ebd., S. 588. Ferner ders., Zeitschrift für Rechtspolitik 1976, S. 298.
- 88) Vgl. die ARD-Programmgrundsätze (Anm. 3), Nr.2 Abs.1 Satz 2. Daß und inwiefern der Programmauftrag über das „Referieren und mediale Vermitteln der Wirklichkeit“ hinausgeht, hat unter den Denkern in den Anstaltsspitzen besonders Jenke (Anm. 76), S. 35, 40 ff. herausgearbeitet. Der Kern der gegenwärtigen Ausgewogenheitsaffären und Privatisierungsbestrebungen scheint der zu sein, daß ein solches vorgreifliches Publizistikverständnis manchenorts nicht mehr verstanden und gebilligt oder auch nur geduldet wird.